

Rune Lavin

1972

Domstol och administrativ myndighet

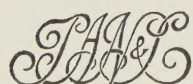
Norstedts

Domstol och administrativ myndighet

av

Rune Lavin

*Mit einer Zusammenfassung
in deutscher Sprache*



PA Norstedt & Söners förlag
Stockholm



ISBN 91-1-720101-2

© P.A. Norstedt & Söners Förlag 1972
Stockholm 1972

Kungl. Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner

Förord

Professor Håkan Strömberg har varit min handledare under avhandlingsarbetet. Hans intresse för avhandlingsämnet och hans stöd, då arbetet erbjudit speciella svårigheter, har varit av stor betydelse för mig. Till honom vill jag framföra ett varmt tack för råd och anvisningar och för den välvilja och omtanke han visat mig under min doktorandtid.

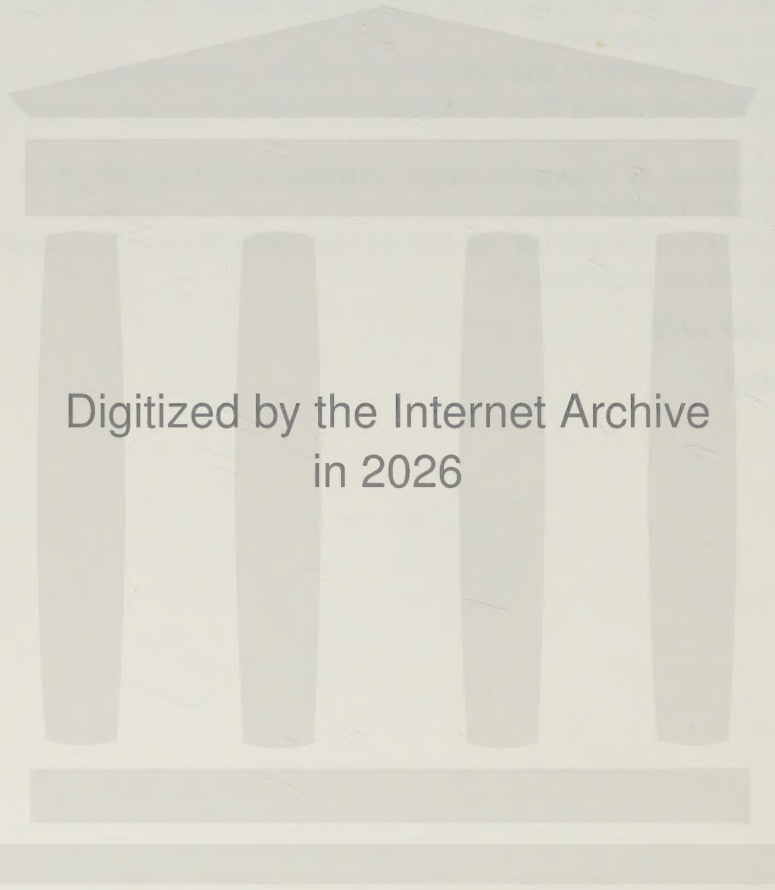
Juridiska fakulteten i Lund och Statens råd för samhällsforskning har beviljat mig stipendier och anslag för avhandlingsarbetet, varigenom detta i hög grad underlättats.

Översättningen av sammanfattningen till tyska språket har utförts av Assessor Dr. jur. Hans-Heinrich Vogel.

Vid korrekturläsningen har jag haft en ovärderlig hjälp av amanuens Barbro Stenstad, som jag varmt tackar.

Lund i mars 1972

RUNE LAVIN



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Innehåll

Inledning

1

- § 1. Ämnet, materialet samt forskningsläget 1
- § 2. Begreppen "domstol" och "myndighet" 2
 - I. Rättskipning och förvaltning 3
 - II. Maktdelningsprinciper 4
 - III. Bestämning av domstolsbegreppet 5
 - IV. Bör förvaltningsdomstolar räknas till domstolskategorin? 7
- § 3. Grundläggande avgränsning av ämnet 8
 - I. Begränsningen till gällande rätt 8
 - II. Begränsningen till i huvudsak inhemsk rätt 9
 - III. Begränsningen till individuella beslut 9
- § 4. Dispositionen i huvuddrag 10

Avd. I.

Allmän bakgrund

Kap. I. Domstols- och förvaltningsorganisationens utveckling och allmänna karaktär

13

- § 1. Domstolar 13
 - I. Allmänna domstolar 13
 - II. Specialdomstolar 18
- § 2. Myndigheter 22
 - I. Regeringen och RegR 23
 - II. Centrala förvaltningsorgan 26
 - III. Regionala förvaltningsorgan 31
 - IV. Lokala förvaltningsorgan 34
- § 3. Faktorer av betydelse för den fortsatta undersökningen 36

Kap. II. Lagstiftning rörande kompetensfördelningen

38

- § 1. Generella föreskrifter rörande förhållandet mellan domstols och myndighets kompetens 38
 - I. 10:26 GRB 38
 - II. Betydelsen av 10:26 GRB för den fortsatta undersökningen 40
 - A. Begränsning till offentligrättsliga frågor? 40
 - B. Kravet på författningsstöd 41
- § 2. Författningar, lagförslag och utredningar under 1800-talet 41
 - I. Översikt av de viktigaste lagförslagen och utredningarna 41
 - A. Inom det förvaltningsrättsliga området 41
 - B. Inom det processrättsliga området 47
 - II. Allmänna principer 47
 - A. Överflyttning av mål till allmän domstol 47

- B. Inrättande av blandad instansordning 53
- C. Inrättande av ett administrativt rättskipningsorgan 56
- III. Författningarna FSD, KK 1860 och KF 1877 57
- § 3. Författningar, lagförslag och utredningar under 1900-talet 61
 - I. Principer vid utformningen av generella föreskrifter rörande kompetensfördelningen 61
 - A. Översikt av de viktigaste lagförslagen och utredningarna 61
 - B. Allmänna principer 62
 - II. Principer vid utformningen av kompetensregler inom speciella ämnesområden 63
 - A. Skogs- och jordbrukslagstiftningen 64
 - B. Lagstiftningen om återkallelse av körkort 67
 - C. Lagstiftningen om förvisning av utlänning 69
 - D. Lagstiftningen om samhällsfarlig asocialitet 70
- § 4. Faktorer av betydelse för den fortsatta undersökningen 71

Kap. III. Doktrin

74

- § 1. Äldre doktrin 74
- § 2. Modern doktrin 75

Kap. IV. Riktlinjer för den fortsatta undersökningen

78

- § 1. Behandlingen av fall med blandad instansordning 78
- § 2. Frågeställningarna i den fortsatta undersökningen 79
- § 3. Undersökningen av rättspraxis 83
 - I. Rättsfallsurvalet 83
 - II. Principiella utgångspunkter för rättsfallstolkningen 84
 - III. Redovisningsmetoden 84

Avd. II.

Kompetensfördelningen inom speciella områden enligt rättspraxis

Kap. V. Mål om publik jord

89

- § 1. Frågor om äganderätt till fast egendom 89
- § 2. Mål om åborätt och skatteköp 92
- § 3. Mål om utarrendering av kyrklig jord 95
- § 4. Mål angående gravrätt (nyttjanderätt till gravplats) 97
- § 5. Mål angående disposition av skogsavkastning från ecklesiastikt boställe 99
- § 6. Mål angående disposition av stads donationsjord 101
- § 7. Sammanfattning 103

Kap. VI. Frågor om användningen av enskild fastighet

105

- § 1. Frågor om förvärv och skötsel av jordbruk och skogsbruk 105
- § 2. Gruvmål 107
- § 3. Flottningsmål 109
 - I. Mål mellan de flottande och tredje man 109
 - II. Mål mellan de flottande 113

- § 4. Byggnads mål 115
 - I. Frågor om byggnadslov 116
 - II. Frågor om ändring eller borttagande av byggnadsanordning 119
- § 5. Immissionsfrågor 120
 - I. Förhållandet mellan domstols och hälsovårdsmyndighets kompetens 121
 - II. Betydelsen av administrativa tillståndsbeslut för domstolsprövningen 128
- § 6. Mål om hyresreglering 129
- § 7. Sammanfattning 132

Kap. VII. Väg- och gatumål

134

- § 1. Vägsmål 134
- § 2. Gatumål 137

Kap. VIII. Frågor om ekonomiska anspråk i socialrätten 139

- § 1. Mål om socialhjälp (fattigvård) 139
 - I. Frågor om utbekommande av socialhjälp (fattigvård) 144
 - II. Frågor om ersättning för lämnad socialhjälp (fattigvård) 147
 - A. Kommuns (fattigvårdssamhälles) rätt till ersättning av enskild 147
 - 1) Krav mot hjälptagaren 148
 - 2) Krav mot annan person än hjälptagaren 153
 - B. Kommuns (fattigvårdssamhälles) rätt till ersättning av annan kommun (annat samhälle) 156
 - C. Allmän anstalts eller inrättnings rätt till ersättning av kommun (fattigvårdssamhälle) 158
- § 2. Mål om obligatoriska socialförsäkringar 162
 - I. Frågor om utbekommande av försäkringsförmåner, speciellt enligt YFL 163
 - II. Frågor om avgiftsskyldighet 166
- § 3. Mål om bidragsförskott 166
- § 4. Mål om ersättning för kostnader för vård enligt vissa sociallagar 168
 - I. BvL 1924 och BvL 1960 169
 - II. AikL 1913, AikL 1931 och NvL 171
 - III. SjhL 1940, SjhL 1959 och SjvL 172
- § 5. Ersättningsfrågor i anledning av barnavårdsnämnds verksamhet enligt FB (LBuÄ) för tillgodoseende av utomäktenskapliga barns intressen 174
- § 6. Frågor om ersättning för kostnader för sjukvård åt eller begravning av sjöman 176
- § 7. Sammanfattning 178

Kap. IX. Vissa mål om ersättningsanspråk mot stat eller kommun

181

- § 1. Mål om offentliga tjänstemäns ekonomiska förmåner 181
 - I. Mål om organiserade tjänstemäns ekonomiska förmåner 183
 - II. Mål om oorganiserade tjänstemäns ekonomiska förmåner 186
 - A. Statstjänstemän 186
 - B. Kommunaltjänstemän i allmänhet 193
 - C. Präster, kyrkobetjänte, folkskollärare och barnmorskor 194
 - D. Polismän 203
- § 2. Mål om stats eller kommuns skadeståndsansvar 205
 - I. Anspråk grundade på faktiska handlingar eller underlåtenhet att handla 206
 - II. Anspråk med anledning av förvaltningsbeslut 210

- § 3. Mål om ersättning för expropriation eller förfogande 214
 - I. Rätt forum för prövning av ersättningsfrågor 215
 - II. Domstolsprövning av regeringens tillståndsbeslut? 217
- § 4. Sammanfattning 218

Kap. X. Mål om allmänna besvär

220

- § 1. Mål rörande försvarsbesvär 220
 - I. Mål mellan kronan och prestationsskyldig 220
 - II. Mål mellan soldat och prestationsskyldig 221
 - III. Mål mellan prestationsskyldiga 222
- § 2. Mål rörande vägbesvär 223
 - I. Tiden före VägL 1891 223
 - II. VägL 1891 227
- § 3. Mål om byggnadsbesvär 231
- § 4. Sammanfattning 232

Kap. XI. Mål om skatter och avgifter

234

- § 1. Mål om grundskatter 235
 - I. Frågor om skattläggning 236
 - II. Frågor om uppbörd 237
- § 2. Mål om statlig inkomst- och förmögenhetsskatt samt allmän kommunalskatt 239
 - I. Frågor om utbekommande av skatt 239
 - II. Frågor om återfående av erlagd skatt 243
 - A. Talan grundad på oriktig taxering eller oriktig debitering av slutlig, kvarstående eller tillkommande skatt 244
 - B. Talan grundad på beslut av skattebesvärmyndighet 246
 - C. Talan grundad på den omständigheten att erlagd preliminär skatt ej kan anses motsvara den beräknade slutliga skatten 247
- § 3. Mål om vissa omsättningsskatter 249
 - I. Den generella omsättningsskatten 249
 - II. Punktskatter 250
- § 4. Tullmål 252
 - I. Äldre rätt 253
 - II. Gällande rätt 254
- § 5. Vissa mål om prisreglering 256
 - I. Mål om prisclearing under utomordentliga förhållanden 256
 - II. Mål om prisregleringsavgifter å jordbruksprodukter 258
- § 6. Mål om stämpel- och expeditionsavgifter 262
 - I. StämpelavgF och ExplösenF 262
 - II. StämpelskF och ExpK 265
- § 7. Mål om arvs- och gåvoskatt 266
- § 8. Mål om automobilskatt 269
- § 9. Mål om hundskatt 270
- § 10. Mål om jaktvårdsavgift och älgavgift 271
- § 11. Mål om vissa kommunala avgifter 272
 - I. Mål om ersättning för kommuns kostnader för anläggning, underhåll eller renhållning av gata 273
 - II. Mål om avgifter för elektricitet, gas, vatten, avlopp och renhållning samt för nyttjande av allmänna platser 275
- § 12. Sammanfattning 277
 - I. Vissa grundläggande principer 277

- II. Företsättningar för domstols behörighet att pröva skatte- eller avgiftsmål 278
- A. Frågor om uttagande av skatt eller avgift 278
 - B. Frågor om återfående av erlagd skatt eller avgift 281

Kap. XII. Anmärkningsmål 284

Kap. XIII. Registrerings- och patentmål 289

- § 1. Mål om registrering av varumärke och mål om meddelande av patent 289
- § 2. Mål om anteckning i aktiebolags-, förenings- och handelsregister 291

Kap. XIV. Frågor om straff och vite 297

- § 1. Mål om ådömande av böter eller fängelse 298
 - I. Rätt forum 298
 - A. Mål om tillämpning av straffbestämmelser inom allmänna straffrätten 299
 - B. Mål om tillämpning av straffbestämmelser inom specialstraffrätten 300
 - II. Domstols befogenhet att vid tillämpningen av straffbestämmelser bedöma administrativa frågor 305
 - A. Prejudiciella frågor 305
 - B. Frågor om straffsanktionerade förvaltningsbesluts beskaffenhet 308
- § 2. Mål om civila statstjänstemäns judiciella och disciplinära ansvar 310
- § 3. Mål om ådömande av disciplinstraff för krigsmän 317
- § 4. Vitesmål 317
 - I. Frågor om vitesföreläggande 318
 - II. Frågor om utdömande av vite 320

Avd. III. Allmänna principer

Kap. XV. Domstols behörighet att pröva tvistemål och brottmål 327

- § 1. Begreppen "tvistemål" och "brottmål" 327
- § 2. Tvistemålsprocessen 327
 - I. Tillämpningen av kompetensstadganden 328
 - II. Uppfattningen om rättsförhållandets karaktär 331
 - A. Enbart privaträttsliga subjekt som parter 332
 - B. Enbart offentligrättsliga subjekt som parter 334
 - C. Den finska fördelningsmetoden 337
 - III. Domstolstälans beskaffenhet 338
 - A. Yrkandet 338
 - 1) Olika typer av talan 338
 - 2) Fullgörelsetalan 340
 - 3) Fastställsetalan 341
 - 4) Talan om konstitutiv dom 343
 - B. Grunden 344
 - 1) Grundens beskaffenhet 344
 - 2) Variationer i grunden 347

IV. Förekomsten av exekutionsmöjligheter samt administrativa prövnings- och rättelsemöjligheter 353

A. Staten eller kommun såsom kärke 353

B. Enskilt subjekt såsom kärke 359

1) Betydelsen av möjligheten att anförä förvaltningsbesvär 360

2) Betydelsen av möjligheten att anförä kommunalbesvär 363

3) Betydelsen av möjligheten att anförä formlösa klagomål 364

V. Sammanfattning 365

§ 3. Brottmålsprocessen 367

I. Grundläggande kompetensfördelningsprinciper 367

II. Domstols kompetens att pröva andra frågor än själva ansvarsfrågan 369

§ 4. Blandad tviste- och brottmålsprocess 371

Kap. XVI. Kompetenskonflikter

373

§ 1. Positiva kompetenskonflikter 373

I. Begreppet "positiv kompetenskonflikt" 373

II. Olika typer av positiva kompetenskonflikter 377

III. Konflikt till följd av oenighet mellan de rättstillämpande organen om den rätta kompetensfördelningen (positiv kompetenskonflikt i inskränkt mening) 378

IV. Konflikt till följd av dubbla handläggningsordningar (konkurrerande kompetens) 380

A. Talan som kan föras i både tvistemålsväg och administrativ väg 381

1) Gränsdragningen mellan partsbesked och andra förvaltningsbeslut 381

2) Förvaltningsbeslut av partsbeskedstyp 382

3) Förvaltningsbeslut av annan typ 385

B. Talan som kan prövas i både brottmålsväg och administrativ väg 386

1) Skäl mot tillåtligheten av konkurrerande kompetens 386

2) Olika konfliktssituationer 386

3) Ädömande av dubbla straff 387

4) Ädömande av straff och bestämmande av särskild rättsverkan 388

5) Utdömande av dubbla viten 390

V. Konflikt i anslutning till ändrad lagstiftning 390

§ 2. Negativa kompetenskonflikter 392

I. Förekomsten av negativa kompetenskonflikter 392

II. Möjligheter till konfliktlösning 394

A. Kompetent organ 394

B. Vikten av att fullfölja talan 395

C. Resning 396

III. Behovet av ett konfliktlösande organ 399

Kap. XVII. Domstols och myndighets befogenheter att pröva administrativa respektive judiciella frågor

401

§ 1. Administrativa frågor hos domstolarna 403

I. Förhållandet mellan kompetensfördelningen och vissa andra rättsinstitut 403

A. Förvaltningsbesluts ogiltighet 403

B. Domstolskontrollen över förvaltningen 404

II. Domstols förhållande till förvaltningsbeslut av partsbeskedstyp 406

III. Domstols förhållande till förvaltningsbeslut av kompetensgrundande beskaffenhet 408

IV. Domstols kompetens att pröva administrativa prejudicialfrågor 411

A. Frågor som ej prövats i administrativ väg 412

B. Frågor som prövats i administrativ väg 415

1) Domstolsprövningen i allmänhet 416

a) Positiv rättskraft hos förvaltningsbeslutet 416

b) Förvaltningsbeslutets bevisverkan 421

2) Domstolsprövningen i mål om ansvar för felaktiga förvaltningsbeslut 422

§ 2. Judiciella frågor hos myndigheterna 424

I. Förvaltningsbeslut av partsbeskedstyp 424

II. Myndighets förhållande till domstolsavgöranden av kompetensgrundande beskaffenhet 426

III. Myndighets kompetens att pröva judiciella prejudicialfrågor 428

A. Frågor som ej prövats i judiciell väg 429

1) Prejudicialfråga till huvudfrågan i målet 429

2) Prejudicialfråga till frågan om partsbehörighet 430

B. Frågor som prövats i judiciell väg 432

Zusammenfassung 433

Citerade betänkanden 446

Citerad litteratur 451

Förkortningar 462

Inledning

§ 1. Ämnet, materialet samt forskningsläget

Såväl domstol som administrativ myndighet är enligt den svenska rättsordningen anförtrordad uppgiften att slutgiltigt avgöra rättsliga frågor. Ändamålet med denna avhandling är i främsta rummet att klargöra de principer, som enligt gällande rätt bestämmer eller som i förekommande fall bör bestämma förhållandet mellan domstols och administrativ myndighets kompetens. (I stället för beteckningen "administrativ myndighet" använder jag i fortsättningen den kortare termen "myndighet". Jfr nedan om begreppen "domstol" och "myndighet".)

Helt allmänt kan det tyckas vara en alltför vittgående uppgift att försöka utreda kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet. Redan antalet myndigheter är så stort att undersökningen skulle bli orimligt omfattande, om alla myndigheter skulle uppmärksammas. Vidare får stora områden av det svenska samhällslivet beaktas, eftersom domstolarna och myndigheterna är de institutioner det allmänna anvisar för avgörande av frågor, som ej kan lösas i enskild väg. Så ter sig uppgiften om man avser att i detalj utreda problemet, men som redan nämnts syftar avhandlingen till att i första hand uppställa allmängiltiga grundsatser. Detta har medfört att, sedan i det följande vissa grundläggande utredningar företagits (avd. I nedan), undersökningen kunnat inriktas på att utreda vissa frågeställningar av principiellt intresse.

Gällande rätt saknar generella bestämmelser om förhållandet mellan domstols och myndighets kompetens; ej ens i RF där man skulle kunna förvänta sig finna dylika bestämmelser antydes var gränsen går mellan domstols och myndighets behörighetsområden. Såvitt känt är finns det för närvarande ej heller några planer på att lösa problemet genom lagstiftning och således eventuellt rubba den gränslinje, som hittills iakttagits i rättspraxis.¹ Dessa förhållanden har i väsentlig mån kommit att bestämma den följande undersökningens karaktär och uppläggning. Först och främst har de medfört, att undersökningen ansetts böra utsträckas något i tiden. Det är givetvis omöjligt att ange en bestämd tidpunkt, efter vilken man kan sägas ha anledning att tala om gällande rätt beträffande kompetensfördelningen. Kompetensfördelningsproblemet måste ha funnits alltifrån det att man började skilja mellan rättskipnings- och förvaltningsorgan. Sannolikt har det tid efter annan anlagts olika synsätt på problemet, av vilka vissa kan antagas alltjämt vara av betydelse för gällande rätt. I detta avseende har framför allt vissa principdiskussioner, som förekom i utredningar och i lagförarbeten på 1800-talet, kommit att tilldraga sig ett visst intresse. Dessa diskussioner fördes dels de närmaste åren efter tillkomsten av RF och dels under senare hälften av 1800-talet i samband med utarbetandet av förslag om inrättande av ett högsta administrativt rättskipningsorgan.

¹ Jfr direktiven för Besvärssakkunniga (SOU 1964: 27 s. 53) och Förvaltningsdomstolskommittén (SOU 1966: 70 s. 248).

Vidare har avsaknaden av lagstiftning medfört, att rättspraxis kommit att utgöra det huvudsakliga materialet i undersökningen. Det säger sig självt att en författare, som påstår sig ha funnit vissa sedvanerättsliga principer, dessförinnan måste ha haft tillgång till ett relativt vidlyftigt rättsfallsmaterial. För undersökningens genomförande har jag företagit en systematisk genomgång av de viktigaste rättsfallspublikationerna. I avhandlingen *redovisas* omkring 1 700 rättsfall, fördelade på följande publikationer: C (Calonii opera omnia), SJA, JFT (Juridiska föreningens tidskrift), NT, NJA, SvJT (Rättsfallsavdelningen), FFR (Försäkringsjuridiska föreningens rättsfallssamling), NIR, ADD, W (Walldéns samling . . .), R (Rettigs samling . . .), F (Fattigvårdsmål), SKT (Referatavdelningen), RA, Arbetarskyddet (FR:s prejudikat), KÅ I och II, SM, SST (Administrativ praxis), FT (Meddelanden ur förvaltningsrättslig praxis), Svennegårds Ur HyresR:s praxis, FD (rättsfall publicerade i TAF och försäkringskasseförbundets rättsfallssamling) samt JO.

Kompetensfördelningsproblemet blev under fyrtioalet och i början av femtiotalet föremål för en intensiv debatt, huvudsakligen i form av tidskriftsuppsatser och med Herlitz och Jägerskiöld som främsta deltagare. Det är dock uppenbart att ämnet aldrig blev uttömmande behandlat, vilket för övrigt torde vara omöjligt att prestera inom ramen för en eller ett par uppsatser. Jägerskiöld har senare också uttalat, att problemet alltså får anses vara aktuellt.² Uttalanden om kompetensfördelningen i nyare litteratur hänför sig nästan alltid till vad som framkom i nyssnämnda debatt; någon självständig undersökning av problemet har ej företagits de senaste 20—25 åren. Följaktligen synes det vara påkallat att någon ger sig i kast med problemet och försöker att på grundval av en inträngande analys av rättspraxis utreda vad som kan anses vara gällande rätt rörande kompetensfördelningen.

§ 2. Begreppen "domstol" och "myndighet"

En undersökning av kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet förutsätter att de båda subjekten med lätthet kan åtskiljas. Avsaknaden av enhetliga domstols- och myndighetsbegrepp medför dock att det är förenat med vissa svårigheter att åstadkomma en gränsdragning, som kan anses rotad i den svenska rättsordningen. Under senare år har särskilt inom den rättspolitiska diskussionen olika uppfattningar om innebörden av begreppen vållat oklarheter och missförstånd.¹

Om ett begrepp ej definieras i lagstiftningen eller eljest ej äger en allmänt antagen innebörd, står det givetvis envar fritt att använda begreppet såsom man finner lämpligast. Vid en syntetisk begreppsbestämning åvilar det dock författaren att prestera ej endast en klar och motsägelsefri begreppsbildning utan också en definition, som kan anses medverka till att undersökningen från rättslig synpunkt blir meningsfylld.

För denna undersöknings behov torde man i huvudsak kunna inrikta sig på att ange hur domstols- och myndighetsbegreppen bör avgränsas från varandra. Denna uppgift torde enklast kunna lösas genom någon form av uppräknig av de organ,

² Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 2 s. 518.

¹ Jfr Herlitz FT 1958 s. 16.

som en av termerna avses skola beteckna. De flesta typer av organ, som här kan ifrågakomma, har varit föremål för en lång och successiv utveckling. Givetvis innehåller denna process ett flertal moment, som kan vara av största betydelse för gränsdragningen. Dock synes det mig, att särskild uppmärksamhet bör fästas vid dels den sedan gammalt allmänt omfattade föreställningen, att dömande och förvaltande (styrande) verksamhet utgör två artskilda samhällsuppgifter (I), dels de idéer om maktindelning, som gjorde sig gällande vid tillkomsten av RF (II).

I. Rättskipning och förvaltning

Den äldre förvaltningsrättsliga doktrinen såg som en av sina främsta uppgifter att ange vad som menades med förvaltning. Man utgick från att den statliga verksamheten yttrade sig dels i lagstiftning, dels i ordnandet av konkreta angelägenheter. Det sistnämnda kallades förvaltning i vidsträckt mening, och sedan man ur denna utskilt den verksamhet, som tillhörde domstolarna i form av rättskipning, återstod förvaltning i inskränkt eller egentlig mening.² Denna s. k. "avskalinngsteknik" användes fortfarande flitigt i den förvaltningsrättsliga doktrinen. När Sundberg skall bestämma begreppet förvaltning, säger han kort och gott, att det är "resten", dvs. den statsverksamhet som varken är lagstiftning, statsreglering, "statsregemente" eller rättskipning.³ Ifrågavarande begreppsbestämningar lämnar ej några upplysningar om de materiella kriterier, efter vilka man kan särskilja förvaltningen från rättskipningen. Det har visat sig vara en svår uppgift att positivt ange, i vilka avseenden förvaltande verksamhet skiljer sig från rättskipande.

Inom doktrinen faller man stundom tillbaka på bestämmelserna i § 47 RF. Stadgandets uttryckssätt, att domstolarna har att döma efter lag och laga stadgar, anser man karakterisera rättskipningen. Av stadgandets fortsatta lydelse skulle följa att det utmärkande för förvaltningen är att förvaltningsorgan förutom instruktioner, reglementen och föreskrifter skall lyda konungens bud och befallningar. Principen, att myndigheter skall handlägga ärenden angående enskild rätt självständigt och på eget ansvar, medför emellertid att självständighetskriteriet ej är något speciellt utmärkande för domstolar. Påpekanden i doktrinen, att rättskipningen är lagbunden, medan förvaltningen är fri, utmärker endast en viss gradskillnad. Det är ju välkänt, att det stundom ankommer på dömande organ att företaga skälighetsprövningar och att förvaltningsorgan, å sin sida, i stor utsträckning har att tillämpa författningar. Vanligtvis erkänner man också i doktrinen, att man trots sina ansträngningar misslyckats med att på materiella grunder hålla isär rättskipning och förvaltning.⁴

Den fortsatta undersökningen synes emellertid ej kräva att någon klar gränslinje mellan de båda begreppen anges, varför problemet kan lämnas därhän. Det torde nämligen gå utmärkt att endast bygga vidare därpå, att det har funnits och alltså finns en föreställning, att man rent faktiskt kan skilja mellan dömande och förvaltande verksamhet.

² Se t. ex. Rabenius I s. 3 och Blomberg Nordisk retsencyklopædi V s. 1.

³ Sundberg s. 2 ff.

⁴ Se Herlitz Föreläsningar I s. 44 och där anmärkt litteratur.

Ursprungligen utövade konungen befogenheter, som numera skulle anses vara av både dömande och förvaltande karaktär. Under 1600-talet skedde en utveckling dithän, att konungen kan sägas ha delat med sig av sina befogenheter till särskilt inrättade organ. Sålunda fördelades ett flertal av de uppgifter, vilkas fullgörande tidigare åvilat konungen ensam, mellan kollegier — till vilka vid denna tid bl. a. hovrätterna räknades (se § 6 RF 1634) —, varvid konungen i stället kom att bli rätt forum för klagan över kollegiernas avgöranden. Vid denna fördelning kom bl. a. föreställningen om rättskipning och förvaltning såsom artskilda företeelser till uttryck däri, att de två funktionerna ansågs skola fullgöras i olika ordningar. De dömande befogenheterna skulle således i första hand utövas av HovR men också av andra kollegier, som härvid vanligtvis skulle fungera i speciella sammanställningar. Under samma tid började s. k. justitieärenden att avgöras av en särskild avdelning av riksrådet, den s. k. justitierevisionen, vars uppgifter så småningom skulle övertagas av HD.⁵ Lagstiftningen kom tidigt att innehålla regler, som inskräppte vikten av att de föreskrivna ordningarna skulle iakttagas. KamK fick enligt 2 § KamKI 1734 ej draga till sitt utslag några sådana tvister, som kunde röra enskildas rättigheter eller hörde till domaren. Vidare ägde landshövding ej inlåta sig på att avdöma tvistiga saker eller sammanblanda sitt och domarämbetet (5 § LI 1734). Jfr C IV s. 323 (ref. 232). Tillika innehöll kapitlet i GRB om laga domstol i varjehanda rättegångsmål (10 kap.) bestämmelser i 26 §, av vilka framgick att dessa organ i princip ej ägde handlägga hushållningsmål, dvs. förvaltningsärenden enligt modern terminologi.

Av vad hittills framgått bör särskild uppmärksamhet fästas därvid, att rättsutvecklingen under 1600- och 1700-talen framskapade en högsta dömande instans, som ej fick befatta sig med hushållningsfrågor. Vid slutet av 1700-talet var det dock alltså vanligt, att ett kollegium ägde avgöra både judiciella och administrativa frågor, vilket hade till följd att talan mot dess beslut kunde fullföljas än hos HD och än hos konungen för avgörande i annan ordning.

II. Maktdelningsprinciper

Bedömningen av frågan, hur rättskipning och förvaltning rent organisatoriskt bör utövas, torde under 1800- och 1900-talen ha påverkats av de idéer om maktdelning, som i någon mån ligger till grund för det svenska statsskicket.⁶

I KU:s berömda memorial från 1809 säger utskottet sig ha sökt att bilda en styrande makt, verksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att utföra dem, en lagstiftande makt, visligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd och en dömande makt, självständig under lagarna, men ej självhärskande över dem, samt sökt att rikta dessa makter till inbördes bevakning, till inbördes återhåll, utan att sammanblanda dem, utan att lämna den återhållande något av den återhållnas verkningsförmåga.⁷ Emellertid avslöjar ett närmare stu-

⁵ Se härom Blomberg s. 30 ff och Hammarskjöld s. 14 ff.

⁶ Jfr Reuterskiöld Föreläsningar I s. 231. Att man av RF:s maktdelningssystem skulle kunna draga några vittgående slutsatser rörande kompetensfördelningen mellan dömande och förvaltande organ är däremot föga troligt. Se härom Herlitz FT 1947 s. 325 f.

⁷ KU 1809—10 s. 6 f.

dium av RF att den maktdelningslära, som utskottet synes ha haft i åtanke, ej är konsekvent genomförd i grundlagen.⁸ Det är en synnerligen omdebatterad fråga, i vilken utsträckning läran — som otvetydigt bär starka spår av Montesquieus lära om "séparation des pouvoirs" — egentligen påverkat utformningen av den svenska författningen.⁹ En falang vill frångå Montesquieus lära nästan all betydelse och framhåller att RF huvudsakligen bygger på inhemska traditioner, medan en annan grupp författare anser att man omöjligt kan bortse från lärans inflytande på RF. Diskussionen, i vilken nästan uteslutande företrädare för statskunskapen har deltagit, tenderar dock att endast omfatta motsatsställningen mellan regering och riksdag; de dömande organen ägnar man som regel endast ett förstrött intresse.

Även om det skulle förhålla sig så, att maktdelningsläran ej i någon nämnvärd grad påverkat utformningen av det svenska statsskicket, torde i vart fall själva grundtanken i läran ha innefattat vissa betydelsefulla principer, vilka kommit att utöva inflytande på den allmänna uppfattningen om förhållandet mellan den dömande och den styrande makten. En av de ledande principerna synes vara att dessa båda maktens funktioner ej får sammanblandas. Denna grundsats torde få sättas i samband med att den senare rättsutvecklingen uppvisar en klar strävan att eliminera eller undvika att ett lägre organ skall äga fatta avgöranden, mot vilka talan i vissa fall skall föras hos HD och i andra hos konungen i något statsdepartement. De kollegier, som enligt vad ovan sagts utövade både dömande och förvaltande befogenheter, har således efterhand kommit att förlora den förra rätten. De viktigaste författningarna härom har varit FKomKD, FBergsKD och LKRD. Genom dessa författningar har ett flertal mål i huvudsak överflyttats till allmän domstol.

III. Bestämning av domstolsbegreppet

Den ovan under I skildrade utvecklingen, som lett fram till att de dömande befogenheterna sammanförts till en högsta instans, synes motivera åtgärden att till en början hänföra HD under domstolsbegreppet. I gällande rätt kan stödet härför sökas i § 17 RF ("Konungens *domsrätt*¹⁰ skall uppdragas . . ."). Vidare synes iakttagandet av den princip om sammanblandningsförbud, som behandlats i avsnittet II, göra det möjligt att välja HD som utgångspunkt vid bestämmandet av ytterligare organ, som bör kunna inordnas under begreppet. Till domstolar torde man därför också kunna räkna de organ, vilkas kompetens huvudsakligen omfattar frågor, som genom fullföljd av talan slutgiltigt kan prövas av HD. Med avseende å gällande rätt kommer då i första hand HovR och TR att tillhöra domstolskategorin. Med TR avser jag även VD och FastD. (I nästföljande kapitel har jag dock ansett mig lämpligen böra behandla VD och FastD i ett avsnitt om specialdomstolar. Detta sammanhänger med att de mål, som handlägges vid VD och FastD

⁸ De mest framträdande olikheterna synes vara att den lagstiftande makten ej tillhör riksdagen ensam och att en fjärde maktbefogenhet finns i finansmakten.

⁹ En sammanfattande redogörelse härför lämnas hos Hessler ST 1959 s. 209 ff. Frågan har senare ventilerats av bl. a. Karl bom i avhandlingen Bakgrunden till 1809 års regeringsform och Lagerroth i ST 1966 s. 444 ff.

¹⁰ Kurs. här.

— i huvudsak vattenmål samt fastighetsbildnings- och expropriationsmål —, allmänt anses kräva specialkunskaper hos dem som skall bedöma målen och därför tidigare också prövats av typiska specialdomstolar.)

Emellertid bör HD:s kompetens ej ensam vara avgörande för frågan om vilka organ, som lämpligen kan betecknas såsom domstolar. AD, som är både första och sista instans inom sitt behörighetsområde, torde med hänsyn till att den huvudsakligen tilldelats mål, som eljest skulle ha avgjorts av allmän domstol, också böra räknas till domstolarna. Vid tillkomsten av LAD eftersträvade man i första hand så enkla regler som möjligt för att undvika kompetens tvister mellan AD och de allmänna domstolarna.¹¹ Däremot uppmärksammade man knappast förhållandet mellan AD:s och förvaltningsorgans behörighet, vilket torde visa att man avsåg att AD i princip skulle intaga samma ställning gentemot förvaltningsorgan, som allmän domstol hade bort göra. En annan sak är att det genom 1965 års reform av de offentliga tjänstemännens rättsställning blivit möjligt för offentlig arbetsgivare att i vidare mån än tidigare uppträda såsom part inför domstolen och det av denna anledning ansetts vara nödvändigt att beskära den administrativa besvärsrätten. Nämda reform innebar i och för sig ej att AD övertog någon kompetens från förvaltningsorgan, ty de anställningsförhållanden, som reformen avsåg, hade tidigare ej kunnat regleras medelst kollektivavtal.

Naturligtvis skulle det vara ett synnerligen formellt betraktelsesätt att låta den omständigheten, att HD förekommer som slutinstans, obetingat vara utmärkande för ett organs egenskap av domstol. Detta framträder särskilt beträffande organ, som i sin verksamhet har att iakttaga ordinära regler om förfarandet vid förvaltningsmyndighet (numera FL:s bestämmelser), t. ex. arrendenämnd, hyresnämnd och fastighetsbildningsmyndighet. Trots att talan mot dessa organs avgöranden som regel skall föras eller fullföljas hos domstol, är avsikten uppenbarligen att organen skall agera som myndigheter i allmänhet och även organisatoriskt uppfattas som myndigheter.¹² Däremot kan det ej råda något tvivel om att t. ex. fiskevärderingsnämnderna, vilka tillkom för att handlägga ersättningsfrågor enligt lag 1/12 1950 (nr 599) om ersättning för mistad fiskerätt m. m., skall hänföras till specialdomstolarna. Förfarandet i dylika nämnder följer vad som är stadgat i fråga om allmän domstol och rättegången i tvistemål, så att nämnderna i realiteten fungerar på ungefär samma sätt som de allmänna underrätterna.¹³ Stundom kan det vara tveksamt om ett organ skall betecknas som domstol eller ej. Den häromåret inrättade statens va-nämnd, som prövar vissa mål om allmän vatten- och avloppsanläggning, är exempelvis ett sådant organ. Departementschefen förklarade att man eftersträvat att ge nämnden en domstolsliknande ställning.¹⁴ Förfarandet i näm-

¹¹ Se härom Schmidt s. 56.

¹² KPr 1971 nr 30 del 2 s. 607 f, 638. — Detta innebär att instansordningen i de mål eller ärenden, där nyssnämnda organ i första hand skall besluta, blir blandad, dvs. såväl myndighet som domstol ingår däri.

¹³ KPr 1957 nr 191 s. 16 f.

¹⁴ Enligt departementschefen tar detta sig uttryck bl. a. i föreskriften att ordföranden skall vara lagfaren och erfaren i domarvärv samt i reglerna om förfarandet vid nämnden och om fullföljd av talan mot nämndens avgöranden. KPr 1970 nr 118 s. 202. Det skall dock tilläggas att de ändringar i VaL:s bestämmelser om förfarandet vid nämnden, som skett i slutet av år 1971 och som trätt i kraft den 1 januari 1972, har företagits i syfte att åstadkomma samordning med bestämmelserna i FL. Detta skulle tyda på att departementschefen numera närmast är benägen att klassificera nämnden som en förvaltningsmyndighet. Se KPr 1971 nr 176 s. 51.

den regleras emellertid av särskilda bestämmelser i VaL, vilka kvalitetsmässigt är klart underlägsna RB:s regler om förfarandet i allmän underrätt. I denna undersökning har jag dock ansett det vara lämpligast att uppfatta va-nämnden som en domstol. Härvid har jag särskilt fäst mig vid att nämnden i huvudsak handlägger frågor, som i första instans tidigare prövats av allmän underrätt (se 37 § VaL), att om ett mål med anledning av att gäldenären bestrider huvudmans ansökning om betalningsföreläggande för fordringar på va-avgifter hänskjutes till rättegång målet skall överlämnas till nämnden (se lag 5/6 1970 (nr 245) om betalningsföreläggande för fordringar på avgifter till huvudman för allmän vatten- och avloppsanläggning) samt att talan mot nämndens beslut, som innebär avgörande av saken, föres genom vad hos vattenöverdomstolen (50 och 51 §§ VaL).

IV. Bör förvaltningsdomstolar räknas till domstolskategorin?

Termen "förvaltningsdomstol" har sedan länge använts i den förvaltningsrättsliga doktrinen för att utmärka ett organ, som anses intaga en särställning i det administrativa rättsskyddssystemet. Vanligtvis har man till förvaltningsdomstolar hänfört sådana organ, som har besvärprövning som huvuduppgift, är kollegialt sammansatta och arbetar i någorlunda domstolsliknande former.¹⁵ Avsaknaden av ett formellt kriterium har lett till att man i litteraturen ofta haft olika uppfattningar om vilka organ som kan anses uppfylla dessa villkor. Genomförandet av förvaltningsrättsreformen synes dock ha inneburit, att kretsen av förvaltningsdomstolar numera relativt klart kan avgränsas mot andra förvaltningsorgan. Först och främst har termen "allmän förvaltningsdomstol" inlemmats med lagspråket och kommit att där beteckna KR och RegR. Vidare förutsattes i propositionen om förvaltningsrättsreform att FD skall uppfattas som en förvaltningsdomstol.¹⁶ Vad gäller övriga organ, som kan tänkas böra kallas för förvaltningsdomstolar, hade Besvärssakkunniga föreslagit att det avgörande kriteriet skulle vara ledamöternas skyldighet att avlägga domared,¹⁷ men i nyssnämnda proposition har departementschefen i stället valt att fästa avseende vid om lag 20/5 1955 (nr 261) om avstängning av domare är tillämplig på organets ledamöter.¹⁸ Med hänsyn härtill bör förmodligen också SR, LR, FR och HyresR betecknas som förvaltningsdomstolar.

Den prövning, som förvaltningsdomstol ombesörjer, brukar betecknas såsom "förvaltningsrättskipning". I doktrinen har tanken varit att förfarandet hos en förvaltningsdomstol skall vara utformat på ett annat sätt än hos ett ordinärt förvaltningsorgan. Doktrinen brukar av termen "förvaltningsdomstol" visar således att man i doktrinen hävdar ett klart samband mellan förfarandet hos ett organ och dess egenskap av "rättskipningsorgan". Utan tvivel torde den särställning, som doktrinen redan före förvaltningsrättsreformen brukat tillerkänna RegR, KR och FD, ha haft sin främsta grund däri att förfarandet hos dessa organ i stor utsträckning följt RB:s regler. Se 22 § KRSt och 9—12 §§ FDL i dess tidigare lydelse.

¹⁵ Se härom SOU 1946: 69 s. 177 f, 1955: 19 s. 86 f, Herlitz Föreläsningar II s. 97 ff och Strömberg s. 35.

¹⁶ KPr 1971 nr 30 del 2 s. 293.

¹⁷ SOU 1964: 27 s. 106.

¹⁸ KPr 1971 nr 30 del 2 s. 296 f, 614 f.

RB har visserligen ej formellt gällt för RegR, men RegR torde i praktiken i viss mån ha sökt ledning i RB:s regler. Beträffande organ, vilkas egenskap av förvaltningsdomstolar har varit föremål för en viss tveksamhet i doktrinen, har sambandet med RB i regel inskränkt sig till vissa allmänt hållna principer om t. ex. omröstning, jäv, protokollföring. Sedan förvaltningsrättsreformen genomförts karakteriseras en förvaltningsdomstol bl. a. av att FL i allmänhet ej skall tillämpas på förfarandet hos densamma. Som bekant reglerar FPL rättskipningen i RegR, KR, SR och LR, medan FD, FR och HyresR har att tillämpa speciella förfaranderegler.

Står man i begrepp att undersöka kompetensfördelningen mellan två typer av offentliga organ, torde det — i varje fall till en början — ej ha något större intresse, att vissa av organen äger tillämpa FPL eller andra speciella förfarandebestämmelser. I stället synes man böra fästa uppmärksamheten vid den ställning, som förvaltningsdomstolarna intar i förhållande till andra offentliga organ. Bortser man från LR, finner man då att förvaltningsdomstolarna i princip fungerar som klagoinstanter till organ, som obestriddligen tillhör myndighetskategorin. Härigenom uppvisar förvaltningsdomstolarna ett naturligt samband med de ordinära förvaltningsmyndigheterna och synes därför också snarare böra räknas till myndigheterna än till de organ, som enligt vad ovan sagts bör benämnas domstolar i avhandlingen. Som antytts skiljer sig LR från övriga förvaltningsdomstolar därigenom att LR kan utgöra första instans inom sitt behörighetsområde. Även LR synes emellertid i denna avhandling böra uppfattas som en myndighet, då LR övertagit handläggningen av mål, som tidigare tillhört LSt:s avgörande, och på så sätt kommit att ersätta denna myndighet i vissa funktioner. *Av det sagda följer att förvaltningsdomstolar ej lämpligen bör inordnas under avhandlingens domstolsbegrepp.*

§ 3. Grundläggande avgränsning av ämnet

En författare kan redan från början vara övertygad om att vissa avgränsningar bör göras, men han kan också efterhand som undersökningen fortskrider upptäcka att utvunna resultat motiverar vidtagandet av vissa avgränsningar eller preciseringar. I förevarande avsnitt har jag för avsikt att endast företaga sådana avgränsningar av ämnet, som ej kräver närmare kunskaper om eller analyser av kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet. Sedan visst grundläggande material bearbetats och ur detta framvaskats faktorer, som kan antagas vara av betydelse för den fortsatta undersökningen, avser jag att fixera de från rättslig synpunkt angelägna problemställningarna och på så sätt även i vissa hänseenden begränsa undersökningsobjektet. Se härom kap. IV.

I. Begränsningen till gällande rätt

Ämnet för förevarande avhandling kan behandlas från olika synpunkter. En vanlig behandlingsmetod är att man underkastar ämnet en kritisk granskning från rättssäkerhetssynpunkt och sedan föreslår förbättringar oftast i form av ökat domstolsinflytande. Syftet med denna undersökning är emellertid ej att komma med ytterligare bidrag till denna rättspolitiska diskussion utan att i första hand försöka

teckna en bild av gällande rätt på området. Undersökningen saknar därför en brett upplagd kritik av det system, som sedan århundraden tillämpats i vårt land. Följaktligen utgår jag från och kommer ej heller att ifrågasätta den i svensk rätt vedertagna principen, att domstolar och myndigheter är sidoordnade och likställda. Det anförda innebär dock ej att avhandlingen saknar kritiska inlägg. I den mån undersökningen ådagalägger brister i det rådande systemet, kommer dessa att påtalas och föreslås bli avhjälpta genom reformer, som kan anses vara i paritet med gällande system.

II. Begränsningen till i huvudsak inhemsk rätt

Kompetensfördelningsproblemet är naturligtvis ej något säreget för den svenska rätten, utan problemet förekommer också i andra länder. Emellertid kännetecknas utländska rättsordningar därav, att det vanligtvis finns en viss principlösning av problemet, som den svenska rätten saknar. Denna lösning kan vara av två slag, nämligen antingen att det vid sidan av ordinarie domstolar finns förvaltningsdomstolar vilkas kompetens utesluter de förras (det kontinentala systemet) eller att de ordinarie domstolarna är utrustade med befogenhet att ompröva förvaltningsbeslut (det anglosachsiska systemet). Eftersom den svenska rättsordningen i princip står utanför dessa båda system, har man oftast föga ledning av utländsk rätt. Detta gäller dock inte för finsk rätt, där den gemensamma historiska bakgrunden medfört att det grundläggande förhållandet mellan domstol och myndighet är detsamma som i svensk rätt. (I Danmark och Norge tillämpas däremot det anglosachsiska systemet.) Finsk rätt kommer därför att i viss omfattning uppmärksammas, medan annars aspekter på utländsk rätt i stort sett ansetts kunna utelämnas.

III. Begränsningen till individuella beslut

Den typ av organ, som i avhandlingen benämnes domstol, kan i allmänhet endast träffa avgöranden i individuella fall. Däremot har vissa av de organ, som betecknas myndigheter, även befogenhet att i viss utsträckning meddela beslut, varigenom allmänna normer uppställs. Den fortsatta undersökningen kommer att begränsas till att endast omfatta sådana fall, där de rättstillämpande organen har att fatta individuella avgöranden. Härigenom kommer frågan om domstols kompetens att pröva beskaffenheten hos författningsbestämmelser eller andra normer att lämnas utanför. Den senare frågan behandlas vanligtvis i doktrinen under beteckningen "domstolarnas lagprövningsrätt" och anses då gälla en form av konstitutionell kontroll.

Det är förenat med stora svårigheter att åstadkomma en exakt gränsdragning mellan individuella och generella beslut.¹ Det främsta kriteriet på ett individuellt beslut torde ligga i angivandet av en eller flera bestämda adressater. Ett dylikt kännetecken kommer dock att i sin tur bero av både antalet adressater och den grad av exakthet varmed adressatkretsen anges. Man kan fråga sig om ett beslut, som

¹ Se härom Strömberg Förordningsmakten s. 6 ff och Frihagen Villfarelse s. 72 f.

är individuellt, när det omfattar en eller två adressater, alltjämt kan ha denna karaktär, om det skulle rikta sig mot tio- eller hundratalet adressater. Likaså kan man undra om individualiseringskravet bör anses vara uppfyllt, om adressaterna exempelvis utgöres av ägare till vissa fastigheter, de boende inom ett visst område eller medlemmar av en viss samfällighet. Det torde knappast vara möjligt att genomföra en gränsdragning, med vars hjälp man skulle kunna uttömmande besvara dylika frågor. Undersökningen torde dock utan olägenhet kunna verkställas, trots att den exakta gränsen mellan individuella och generella beslut ej kunnat dragas. Överhuvudtaget torde gränsdragningsfrågan endast i något enstaka fall² ha direkt betydelse för själva resultaten av undersökningen.

§ 4. Dispositionen i huvuddrag

Framställningen är uppdelad i tre avdelningar. Den första avdelningen är avsedd att teckna den allmänna bakgrunden och utmynnar väsentligast i en precisering av de i avhandlingen relevanta frågeställningarna. Den andra avdelningen ägnas helt en genomgång av rättspraxis. Slutligen kommer i den tredje avdelningen att redovisas de principer, som att döma av rättspraxis gäller i svensk rätt. Härvid kan det också bli nödvändigt att kritisera vissa förfaranden i praxis och föreslå lösningar, som enligt min mening är att föredraga. Frågan, i vad mån kompetensfördelningsproblemet kan eller bör regleras genom lagstiftning, skall också uppmärksammas.

² Se nedan kap. XI, § 11, II och kap. XVII, § 1, II.

Avd. I.

Allmän bakgrund

Kap. I. Domstols- och förvaltningsorganisationens utveckling och allmänna karaktär

Såsom bakgrund till den följande undersökningen av kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet torde en redogörelse för domstols- och förvaltningsorganisationens utveckling och allmänna karaktär vara nödvändig. Redogörelsen kan givetvis endast bli översiktlig och vad gäller myndigheter endast omfatta dem, vilkas verksamhet kan jämföras med domstolars. Den följande undersökningen torde ej kräva att översikten sträcker sig längre tillbaka i tiden än början av 1800-talet. De tidigaste kända principdiskussionerna rörande kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet härrör nämligen från 1810-talet, och regelbunden publicering av rättspraxis (i SJA) tog sin början först några årtionden senare. Översikten syftar till att klargöra domstolars och myndigheters såväl tidigare som nuvarande kompetens samt att dessutom redogöra för olika fullföljdvägar och olika typer av rättsmedel (§§ 1 och 2 nedan).

En dylik översikt kan särskilt beräknas vara till bättnad för den kommande undersökningen av rättspraxis ävensom bidra till att undersökningen som sådan läggas upp på ett ändamålsenligt sätt. Genomgången av rättspraxis kommer att leda in undersökningen på ett flertal — delvis olikartade — rättsområden. Det synes därför vara motiverat att på ett ställe ge en samlad bild av vilka typer av mål eller ärenden respektive organ handlägger eller tidigare har handlagt. Vidare blir det vid genomgången av praxis ofta tal om vilka möjligheter som i ett visst fall funnits att vinna rättelse i ett avgörande; i förevarande kapitel kommer karaktäristiska drag hos olika rättelseformer att behandlas. Vissa faktorer, som kan tjäna som underlag för uppläggningsundersökningen, kommer att framhållas i ett särskilt avsnitt (§ 3 nedan).

§ 1. Domstolar

1. Allmänna domstolar

Jämlikt 2:o förenings- och säkerhetsakten 1789 (Hildebrand s. 144 ff) skulle alla justitierevisionsärenden avgöras i konungens högsta domstol. Det var en successiv utveckling som hade lett fram till inrättandet av HD. Domstolen kom nämligen i realiteten endast att ersätta den tidigare justitierevisionen. Revisionen hade visserligen utgjort en avdelning av rådet, men enligt § 8 RF 1772 hörde under dess avdömande alla justitieärenden, och därvid skulle revisionen bestå av sju riksråd, som varit brukade i domarämbeten och var kända för att vara rättvisa och lagfarna män. Bestämmelser om justitierevisionen hade funnits redan i RF 1720 (§ 17).

I 30: 1 GRB fanns bestämmelser om hur man skulle förfara, då man önskade att konungen skulle pröva HovR:s dom eller utslag som fallit i huvudsak. I samband

med inrättandet av HD hade utfärdats en KF 15/5 1789 (Modée XIV s. 402) för konungens högsta domstol eller justitierevision, vari föreskrevs att HD skulle upptaga och avgöra alla mål och ärenden, som jämlikt § 8 RF 1772 hörde under justitierevisionens avdömande. Närmare föreskrifter för HD fanns i en instruktion, som bl. a. innehöll en förteckning över de mål och ärenden som skulle höra till domstolen.¹ Enligt förteckningen ankom det på HD att taga befattning med de till K.M:ts nådiga överseende från hov- och överrätterna dragna sakerna, så ock de över samma domstolars domar och utslag anförda besvär så i civila som kriminella mål och fiskaliska aktioner, samt att pröva besvär över ÖÄ:s utslag i bötes- och brottmål. Av förteckningen framgår det vidare att HD skulle pröva besvär över kammar-, bergs- och kommerskollegiernas samt kammarrevisionens utslag och domar i de mål, där dessa kollegier enligt författningarna ägde domsrätt. I övrigt torde instruktionen i grova drag ha inneburit att HD skulle pröva besvär mot vissa specialdomstolars avgöranden, granska från överdomstolar insända rannsakingar och utslag i brottmål, pröva JK:s anmärkningar och tilltal hos K.M:t mot ämbetsmän för felaktigt förhållande i tjänsten, handlägga ansökningar och frågor om återställande av försutten tid samt avge utlåtande över nådeansökningar och framställningar om lagförklaringar. För vårt vidkommande är instruktionen särskilt intressant såtillvida att den kan antagas ha avsett att närmare ange vilka mål, som var att uppfatta såsom justitiemål enligt § 8 RF 1772. Jämte mål från HovR eller motsvarande domstol var således vissa mål från kollegier att hänföra dit. Vad angår mål rörande kronofastigheter drogs i instruktionen vissa gränser mellan vad som skulle uppfattas som judiciella mål och tillhöra HD:s avgörande och vad som skulle uppfattas som administrativa mål. Angick ett mål, som redan var avgjort av krigs- och kammarkollegierna, husesyn mellan enskilda personer, ankom det enligt instruktionen på HD att med tillämpning av den allmänna lagen pröva målet. I instruktionen angavs vidare att HD borde bedöma alla tvistefrågor om laga fång å kronorusthåll och augmentshemman, medan alla andra frågor rörande dessa lägenheter, vilka såsom ekonomiska kunde skiljas därifrån, tillhörde "Riksens ärenders allmänna beredning".

Genom 1809 års RF upphörde förenings- och säkerhetsakten 1789 och instruktionen för HD att gälla.² I stället kom RF att innehålla de grundläggande bestämmelserna för HD. Däremot vidtogs aldrig någon ändring i GRB för att den vägen reglera domstolens ställning. Följden blev att de enda säkra stadganden man ägde om HD avsåg domstolens plats i statsrätten. Att regler om hur domstolen förhöll sig inom processrätten saknades innebar bl. a., att det ej fanns något egentligt författningsstöd för uppfattningen, att HD formellt utgjorde en allmän rätt.

Utmärkande för HD:s kompetens i äldre rätt var att HD ägde pröva ej endast mål, som fullföljdes från domstol, utan även s. k. judiciella mål från myndighet. Ända in på 1920-talet utgjorde HD exempelvis rätt forum för fullföljd av talan mot vissa KR:s avgöranden. Numera ligger det utanför HD:s kompetens att pröva besvär över myndighetsbeslut. Emellertid är det av största vikt att vid tolkning av äldre rättspraxis hålla i minnet, att HD förr kunde utgöra klagoinstans i förhållande till myndighet. Om det av ett äldre rättsfall följer att en viss fråga, som på

¹ Förteckningen är återgiven hos Wedberg I s. 103 ff.

² Se härom Wedberg II s. 33.

grund av anförda besvär över myndighets beslut redan varit under HD:s prövning, ej kunde prövas av domstol i ordinär stämningssväg, torde man av fallet knappast kunna draga några vittgående slutsatser avseende kompetensfördelningen i allmänhet mellan domstol och myndighet. Utgången av målet kan nämligen ha varit diktterad av rent processuella principer om *res judicata*. I doktrinen har man — som kommer att framgå i avdelning II nedan — ej alltid observerat, att om domstol tillerkänt sig behörighet att i sak pröva ett visst mål följden blivit att en och samma fråga kunnat dragas under HD:s prövning i två olika vägar.

Numera finns bestämmelser om HD, förutom i RF, i 3 kap. RB och i en särskild lag 20/12 1946 (nr 879) om HD:s sammansättning och tjänstgöring. Enligt 3: 2 RB är HD överrätt i mål, som fullföljes från HovR. Som bekant medför dock reglerna om prövningstillstånd (tidigare även reglerna om *summa revisibilis* och nedläggning av vissa belopp för fullföljd av talan) betydande inskränkningar i fullföljdsrätten till HD. Vidare skall talan mot vissa beslut av advokatsamfundets styrelse föras genom besvär till HD (8: 8 RB). Det ankommer också på HD att pröva besvär över TR:s utslag eller beslut i *dispaschmål* (343 § SjöL). Såsom första instans upptar HD mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott, som avses i 20: 1—4 BrB, av JK, riksåklagaren eller den som utövar något av dessa ämbeten eller av hovrättsdomare eller revisionssekreterare (3: 3 RB).

Till "allmänna rätter" räknades i GRB enligt dess ursprungliga lydelse HR, lagmansrätt, kämnarsrätt, RR och HovR. På landet var instansordningen HR i första instans (1: 1 GRB) och lagmansrätt i andra (1: 2 GRB). I stad var kämnarsrätt första domstol (1: 3 GRB) och RR andra (1: 4 GRB). Över lagmansrätt och RR dömde HovR (1: 5 GRB). Fram till mitten av 1800-talet upprätthölls ifrågavarande system om fyra instanser, där de två lägsta således var av olika slag för land och stad. Efter förslag av både Lagkommittén och Lagberedningen³ infördes treinstanssystemet på det sättet, att kämnars- och lagmansrätter avskaffades genom KF 18/4 1849 (nr 27) angående upphörande av kämnars-, lagmans- och riddaresynerätter. Mål och ärenden, som tillhört kämnarsrätts upptagande, övertogs av RR (1:o KF 18/4 1849 (nr 27)). I lagmansrätts ställe inträdde HovR (2:o KF 18/4 1849 (nr 27)).

Enligt 2: 1 RB är HovR överrätt i mål, som fullföljes från allmän underrätt. HovR fungerar emellertid också såsom överinstans i vissa andra grupper av mål, såsom fastighetsbildningsmål, expropriationsmål, miljöskyddsmål och utökningsmål. Vidare är Svea HovR överdomstol i vattenmål och mål om allmän va-anläggning (51 § VaL), s. k. vattenöverdomstol. Såsom första domstol upptar HovR mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott, som avses i 20: 1—4 BrB, av domare i allmän underrätt eller krigsrätt eller av konkursdomare, inskrivningsdomare eller annan som vid inskrivningsmyndighet har förordnats att handlägga inskrivningsärende (2: 2 RB). Allmän underrätt är numera såväl på landet som i stad TR (1: 1 RB).

Sedan gammalt har man skilt mellan domstols rättskipande och rättsvårdande verksamhet. I anslutning till denna distinktion har allmän underrätts kompetens kommit att omfatta dels mål och dels ärenden, där i allmänhet målen anses be-

³ Lagkommittén 1822 s. 6 f; Lagkommittén 1826 s. 254 (motiven); Lagberedningen 1842 s. 24 ff.

teckna de rättsangelägenheter, som är rättskipningens föremål, och ärendena de rättsangelägenheter, som är rättsvårdens föremål.

Enligt RB:s terminologi finns två huvudtyper av mål, tvistemål och brottmål, för vilka RB innehåller bestämmelser om rättegången. För vissa grupper av mål är särskilda bestämmelser meddelade, som innefattar mer eller mindre långtgående avvikelser från de ordinära processreglerna i RB. Bland de speciella bestämmelserna kan nämnas reglerna om äktenskaps- och boskillnadsmål i 15 kap. GB, om bords- och förmynderskapsmål i 20 kap. FB, om faderskapsmål i lag 5/12 1969 (nr 618) om fastställande av faderskapet till barn utom äktenskap, om sjörättsmål i 14 kap. SjöL, om växel- och checkmål i IV avd. VäxelL respektive 13 kap. CheckL samt om konkursmål⁴ i KL (t. ex. 211 § KL). Till de speciella tvistemålen hör också de säregna lagsökningsmålen och målen om betalningsföreläggande, vilka avgöres i summarisk väg enligt bestämmelser i LagsökL. Även för vissa grupper av brottmål finns särskilda bestämmelser om rättegången, såsom för tryckfrihetsmål i 12 kap. TF och lag 22/4 1949 (nr 164) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål samt för militära brottmål i III avd. militär rättegångslag 30/6 1948 (nr 472).

Bestämmelser om handläggningen av domstolsärenden finns dels i särskilda författningar rörande vissa grupper av ärenden, dels i DÄL vars bestämmelser är av allmän räckvidd och endast gäller subsidiärt i förhållande till specialbestämmelserna (12 § DÄL). Stadgandena i DÄL är dock ej uttömmande och skall därför kompletteras av RB:s bestämmelser om tvistemål, i den mån dessa är tillämpliga (11 § DÄL). Processlagberedningen, som utarbetade förslaget till DÄL, fann att de angelägenheter som tillhör den frivilliga rättsvården i allmänhet avser förhållanden, som regleras i privaträtten, särskilt familje-, bolags-, förenings- eller fastighetsrätten.⁵

Bland de familjerättsliga ärendena finner man först vissa registreringsärenden. Således skall för intagande i rättens protokoll bl.a. uppvisas äktenskapsförord (8: 11 GB) och testamente i bevakningssyfte (12: 2 ÄB). Vidare ankommer det på allmän underrätt att taga befattning med ärenden rörande förmynderskap och godmanskap — exempelvis äger rätten förordna och entlediga förmyndare (11: 3, 9 FB) eller god man (18: 1—4 FB), verkställa inskrivning av förmynderskap (12 kap. FB) eller godmanskap (18: 7 FB) och utöva tillsyn över förmynderskapet (11: 11 FB) och godmanskapet (18: 6 FB) — samt ärenden angående adoption (20: 5 FB). Av familjerättslig natur är också underrätts befogenhet att ge tillåtelse till åtgärder rörande makars egendom (5: 14, 6: 6 GB), att besluta om vårdnaden om barn, att ge samtycke till hävande av tjänste- eller arbetsavtal som barn ingått (se 6 kap. FB) eller att ge medgivande till äktenskap enligt 2: 4 GB. Inom det successionsrättsliga området tillhör det underrätt bl. a. att förordna boutredningsman och utöva tillsyn över dennes förvaltning (se 19 kap. ÄB), att handlägga frågor om bouppteckning (se 20 kap. ÄB) samt att kungöra arv (16: 1—3 ÄB) och ansökning om dödförklaring (25: 4 ÄB). Den viktigaste gruppen av fastighetsärenden är givetvis inskrivningsärendena, till vilka i huvudsak räknas ärenden om lagfart, inteckning eller annan inskrivning i fastighetsbok eller tomträttsbok samt ärenden om anteckning i sådan bok på grund av föreskrift i lag eller annan författning (19: 1 JB). De associationsrättsliga ärendena avser bl. a. frågor om nedsättning av aktiebolags aktiekapital (67 § ABL 1944), om vinstutdelning i aktiebolag (68 § ABL 1944), om skyldighet för

⁴ Om termen "konkursmål", se Olivecrona Konkursrätt s. 53 ff.

⁵ SOU 1944: 10 s. 92.

aktiebolag eller ekonomisk förening att träda i likvidation (141—144, 170 §§ ABL 1944 samt 71—73 §§ EFL 1951), om förordnande eller entledigande av likvidator, syssloman eller god man i aktiebolag eller ekonomisk förening (141—144, 149, 150, 153 och 173 a §§ ABL 1944 samt 71—73, 76, 77 och 92 §§ EFL 1951) och om verkställande av fusionsavtal (174 och 175 §§ ABL 1944 samt 97 § EFL 1951). Allmän underrätt handlägger också diverse ärenden av förmögenhetsrättslig natur, såsom ärenden om förordnande av god man för omhändertagande av samfällt gods och tillstånd till försäljning av dylikt gods (3 och 6 §§ lag 30/9 1904 (nr 48) om samäganderätt), om dödande av förkommen handling (se lag 8/4 1927 (nr 85) om dödande av förkommen handling), om kallelse å okända borgenärer (11 § PreskrF) och om uppvisande av avhandling om lösöre för intagande i rättens protokoll (1 § KF 20/11 1845 (nr 50) i avseende på handel om lösören, som köparen låter i säljarens vård kvarbliva). Slutligen tillhör det också underrätt att debitera och uppbära arvsskatt (34 § AGF 1941).

Det är en formell åtskillnad man åsyftar då man talar om mål, å ena sidan, och domstolsärenden, å andra. En av olikheterna är exempelvis det sätt varpå förfarandet inledes. Processen i ett tvistemål anhängiggöres vanligtvis genom att en part uttar stämning på en motpart (13: 4 RB). Ärenden däremot kan upptagas av rätten antingen själmant eller efter ansökan av part (se 1 § DÄL). I ett stort antal domstolsärenden föreligger således ej något partsförhållande och följaktligen ej heller något behov av kontradiktoriskt domstolsförfarande. Vidare finns den formella skillnaden, att avgörandet av saken i ett tvistemål sker genom dom (17: 1 RB), medan avgörandet av ett domstolsärende sker genom beslut (9 § DÄL). Även vad angår sättet för fullföljd föreligger en viss skillnad, såtillvida att talan mot underretts dom skall föras genom vad (49: 1 RB), medan talan mot underrätts beslut, varigenom domstolsärende avgöres, skall fullföljas genom besvär (11 § DÄL jämförd med 49 kap. RB).

DÄL är enligt sin 1 § tillämplig på vissa ärenden angående *rättsvård*. Genom uttrycket "rättsvård" säger Processlagberedningen sig vilja från domstolsärenden enligt DÄL avskilja de ärenden rörande administrativa angelägenheter, som tillhör domstols behandling.⁶ Hit hör enligt beredningen frågor angående val eller utseende på annat sätt av innehavare av offentliga befattningar, utfärdande av arbetsordningar o. d., i den mån sådana frågor ankommer på domstol.⁷ Bestämmelser om allmän domstols handläggning av administrativt ärende är meddelade i tingsrättsinstruktion 24/4 1970 (nr 108) och arbetsordning för rikets hovrätter 19/12 1947 (nr 960). Dessutom skall domstol numera tillämpa FL. Individuella beslut rörande administrativa frågor synes i huvudsak avse frågor om domstolspersonalens anställningsförhållanden. Allmän domstol torde således materiellt sett vara att likställa med en myndighet, då den beslutar i ärenden om utseende av innehavare till någon ledig befattning vid domstolen, om disciplinär bestraffning av en vid domstolen anställd tjänsteman, om lön eller annan ersättning åt den egna domstolspersonalen, om semester eller annan ledighet åt de anställda osv. Handlägges ett administrativt ärende i första instans av en allmän underrätt, skall talan mot beslutet föras hos HovR (18 § tingsrättsinstruktionen). Besvär över HovR:s beslut i administrativt ärende skall, om annat ej är föreskrivet, anföras hos K.M:t (75 § arbetsordning för rikets hovrätter). Detta har i praktiken bl. a. inneburit att

⁶ SOU 1944: 10 s. 97.

⁷ SOU 1944: 10 s. 92.

allmän förvaltningsdomstol prövat besvär över HovR:s beslut om lön eller annan ekonomisk förmån, om disciplinär bestraffning eller om skiljande från tjänst och att regeringen prövat besvär över beslut om tjänstetillsättning. Om instansordningen i administrativa ärenden, se NJA 1921 s. 336 och 1968 s. 484 (ref. 86). Domstolsverksutredningen (SOU 1971: 41) har föreslagit inrättande av ett nytt centralt ämbetsverk, domstolsverket, som skall övertaga flertalet av domstols administrativa uppgifter.

II. Specialdomstolar

I början av 1800-talet fullgjordes den dömande funktionen i stor utsträckning av specialdomstolar, vilkas kompetens kunde vara övervägande sakligt, lokalt eller personellt betingad. De under 1800-talet avgivna betänkandena om förslag till ny RB kom att genomsyras av en strävan att avskaffa specialdomstolar.⁸ Hos Lagkommittén finner man att det i huvudsak var två synpunkter, som ansågs motivera en reform.⁹ Den ena synpunkten var att en anordning med specialdomstolar kan leda till kompetenskonflikter mellan specialdomstol och allmän domstol. Enligt den andra synpunkten innebär nämnda anordning risk för att det i specialprocessen utbildar sig andra rättsgrundsatser än dem som vanligtvis gäller i en domstolsprocess. Med början på 1830-talet utfärdades en mängd författningar, som upphävde specialdomstolar. Sjötullsrätter avskaffades 1831¹⁰ och posträtter 1836¹¹. Vidare följde borgrätter och slottsätter 1844¹², hallrätter 1846¹³ samt bergsdomstolarna 1851¹⁴. Vanligtvis blev det allmän domstol som övertog rätternas behörighet.¹⁵

Strävandena att avskaffa specialdomstolar avstannade mer eller mindre under senare delen av 1800-talet, och vid början av detta sekel existerade fortfarande vissa specialdomstolar. Nämnas kan t. ex. krigsrätter och krigshovrätten, ägodelningsrätter, ägoskillnadsrätter,¹⁶ länsgränssynerätter¹⁷ och gränstullrätter¹⁸.

Under 1900-talet har nya specialdomstolar tillskapats inom vissa områden. I samband med tillkomsten av VL inrättades vattendomstolar, och i slutet av tjugotalet tillkom AD. Bildningar från senare år är expropriationsdomstolarna (1949),

⁸ Lagkommittén 1822 s. 7 ff, 1826 s. 254 ff (motiven), 1832 s. 87 ff (motiven); Lagberedningen 1842 s. 37 ff (särskilt s. 40); Nya lagberedningen 1884 I s. XX ff.

⁹ Lagkommittén 1822 s. 7.

¹⁰ KK 7/5 1831 (nr 20 s. 109) angående förändrad organisation av tulldomstolarna.

¹¹ KK 9/11 1836 (nr 34) angående upphörande av posträtter samt blandade post- och rådstuvurätter, ävensom K.M:ts kanslirätts doms rätt, i vad postväsendet angår.

¹² 1 § KF 19/12 1844 (nr 46 s. 2) om upphörande av vissa särskilda domstolar.

¹³ 1 § KF 25/2 1846 (nr 6) angående hallrätternas upphörande.

¹⁴ 1 § KF 5/6 1850 (nr 28) angående upphörandet av bergsdomstolarnas doms rätt.

¹⁵ I Finland indrogs vid samma tid motsvarande specialdomstolar. Emellertid var det endast domstolarnas doms rätt i kriminella mål, som i Finland anförtroddes åt de allmänna domstolarna. Övriga mål överflyttades i stället till myndighet, i regel landshövdingarna. Se härom Palme NAT 1960 s. 146.

¹⁶ 22 och 23 §§ KSt 30/5 1873 (nr 26) om avvittring i Västerbottens och Norrbottens läns lappmarker.

¹⁷ 14: 5 GJB och KBr 15/7 1766 (Modée VIII s. 7179) angående varest ändring må sökas uti en länsgränssynerätts dom rörande ägoskillnad mellan byar, vilka är belägna uti särskilda län.

¹⁸ I KK 7/5 1831 (nr 20 s. 109) angående förändrad organisation av tulldomstolarna stadgades att de två gränstullrätterna vid Funnesdalen i Härjedalen och Haparanda i Norrbottens län tills vidare borde bestå.

fiskevärderingsnämnderna (1950), fastighetsdomstolarna (1969) och statens vavnämnd (1970). Å andra sidan skall militära mål ej längre i fredstid upptagas av särskilda domstolar (70 § militär rättegångslag 30/6 1948 (nr 472)).

Beträffande frågan om inrättande av specialdomstolar förklarade Processlagberedningen år 1944 att den till fullo instämde i de synpunkter, som Lagkommittén — enligt vad ovan sagts — redan på 1820-talet hade uttalat.¹⁹ Enligt beredningen bör således behovet av särskild sakkunskap i allmänhet tillgodoses genom särskilda föreskrifter om sakkunniga meddomare i de allmänna domstolarna och anordningen med specialdomstolar endast komma till stånd, om fördelarna därav påtagligt överväger olägenheterna. Även vid reformen av den allmänna underrättsorganisationen år 1969 uttalade departementschefen att det ej fanns anledning att frångå den dittills gällande principen om en mycket vidsträckt kompetens för de allmänna underrätterna.²⁰ Han påpekade emellertid att vissa typer av mål såsom ägodelningsmål, expropriationsmål och vattenmål ofta har speciella drag och i någon mån kräver en specialisering hos dem som skall bedöma målen. Mot denna bakgrund föreslog departementschefen inrättandet av fastighetsdomstolar, vilka skulle utgöras av vissa tingsrätter i särskild sammansättning.²¹

Av nyssnämnda typer av mål (ägodelningsmål, expropriationsmål och vattenmål) handlägger *FastD* redan nu fastighetsbildningsmål och expropriationsmål, medan befogenheten att avgöra vattenmål inom en nära framtid skall överflyttas till *FastD*.²² Vad gäller forum för prövning av fastighetsbildningsmål fanns bestämmelser om *ÄR* redan i KSt 4/5 1827 (nr 62 s. 1017) om skiftesverket i riket.²³ Stadgan införde en ny ordning för skiftesmåls avgörande, enligt vilken *ÄR* skulle vara första domstol i dylika mål (18: 1) och *HD* utgöra rätt forum för upptagande av besvär över *ÄR*:s utslag (18: 19). (Först år 1935 företogs den ändringen att *HovR* insköts såsom mellaninstans.) Tidigare hade tvister angående enskiftesmål handlagts av *KB* (10 § KF 2/2 1807 (årstrycket) om enskiften),²⁴ medan tvister om storskiften prövats av *HR* (81 § KF 12/8 1783 (Modée XII s. 672) om lantmäteriet i riket).²⁵ I samband med inrättandet av *RegR* bragtes bl. a. på tal om inte skiftesmålen skulle kunna överflyttas till den ifrågasatta administrativa domstolen; bl. a. förordade majoriteten inom *HD* förändringen.²⁶ Även enligt departementschefens mening fanns skäl för det antagande, att *RegR*:s sammansättning skulle göra denna domstol väl ägnad att handlägga skiftesmål, men han ansåg att frågan ej kunde slutligen prövas annat än i sammanhang med den allmänna revisionen av skiftesstadgan.²⁷ Som bekant har fastighetsbildningsmålen dock stannat under domstols prövning och handlägges således numera i första instans av *FastD*. Tan-

¹⁹ SOU 1944: 10 s. 4 ff.

²⁰ KPr 1969 nr 44 s. 174.

²¹ KPr 1969 nr 44 s. 209 ff.

²² SOU 1970: 40 s. 64; KPr 1971 nr 106 s. 115.

²³ Tidigare hade *ÄR* endast funnits i Finland.

²⁴ Se härom Schütz s. 115 f. Se SJA 6 s. 300 och 16 s. 366 rörande rätt forum för prövning av frågor om klander och fastställelse av enskifte, som förrättats före den tidpunkt då 1827 års skiftesstadga trädde i kraft, men klandret väckts eller fastställelsen söks efter nämnda tidpunkt.

²⁵ Schütz s. 100. Se NJA 1902 s. 11 angående fråga, huruvida det tillkom *ÄR* att fastställa ett på 1820-talet förrättat storskifte.

²⁶ KPr 1908 nr 37 s. 119 ff (bilaga C).

²⁷ KPr 1908 nr 37 s. 47 f.

ken, att handläggningen av expropriationsmål bör försiggå vid en för ändamålet inrättad domstol, realiserades så sent som år 1949, då särskilda expropriationsdomstolar inrättades genom vissa lagändringar i ExprL. Tidigare hade expropriationsmål upptagits av allmän underrätt (13 § ExprL:s äldsta lydelse), dock att bestämmandet av expropriationsersättning ankom på en särskild expropriationsnämnd (21 § ExprL:s äldsta lydelse), vars beslut ej fick överklagas (45 § ExprL:s äldsta lydelse). Till följd av denna ordning hade domstols befattning med expropriationsmålet väsentligen endast varit av formell natur.²⁸ Reformen år 1949 innebar huvudsakligen att värderingsuppgiften överflyttades till ExprD och att avgörandet av ersättningsfrågor blev överklagbart. Härigenom önskade man enligt departementschefen säkerställa enhetligheten och trygga rättssäkerheten vid prövningen av värderingsfrågor.²⁹ De tidigare olägenheterna synes av förarbetena ha varit att nämndens beslut ej motiverades och ej fick överklagas samt att skiljaktiga meningar ej offentliggjordes. Som exklusivt forum i vattenmål kommer VD att fungera ytterligare några år, dvs. till dess att den slutliga revisionen av VL är genomförd. Från och med 1/1 1972 utgör emellertid vattendomstolarna ej längre några fristående enheter utan består liksom fastighetsdomstolarna av tingsrätter i särskild sammansättning. Såsom skäl för inrättande av vattendomstolar anförde Vattenrätts- och dikningslagskommittéerna bl. a. att tillräcklig vana och erfarenhet vid behandling av vattenmål i regel ej kunde påräknas hos de allmänna underrätterna och att det enligt då gällande lagstiftning ej var tillfredsställande sörjt för den tekniska sakkunskapen i sådana mål.³⁰ Emellertid torde dessa synpunkter endast ha bidragit till att kommittéerna rekommenderade, att det borde inrättas särskilda domstolar i vattenmål. Det som föranledde kommittéerna att bestämt påyrka en reform synes i stället ha varit, att domstolarna enligt förslaget ej endast anförtroddes rätt att judiciellt avdöma uppkomna tvister utan också i väsentlig mån tillades förvaltningsrättsliga befogenheter.³¹ Som exempel på frågor, vid vilkas avgörande det allmännas intressen påkallar särskild uppmärksamhet, nämnde kommittéerna frågor om villkoren för kungsådras överbyggande, farledsfrågor, vattenregleringsfrågor och vattenbyggnadsfrågor i allmänhet. I 11: 17 VL finns en uppräknning (omfattande 60 punkter) av de mål som är att hänföra till vattenmål, uppdelade på ansökningsmål, stämningsmål, besvärsmål och underställningsmål.

FastD har också övertagit ÄR:s och ExprD:s uppgifter enligt annan lagstiftning, t. ex. handläggningen av frågor enligt EnsittarL och mål om inlösen av fast egendom eller ersättning för skada och intrång på sådan egendom enligt annan lagstiftning än ExprL. Önskemålet att koncentrera mål med anknytning till fast egendom till FastD har dessutom kommit att medföra, att vissa mål från de allmänna underrätterna hänförts till FastD:s kompetens. Det tillhör således FastD att handlägga bl. a. arrende- och hyresmål (8: 32 JB och 17 § lag 27/6 1957 (nr 390) om fiskearrenden samt 12: 71 JB), immissionsmål (34 § MiljöskL), bostadsrättsmål (77 § bostadsrättslag 14/5 1971 (nr 479)) och vissa mål om inlösen av fast egendom

²⁸ KPr 1949 nr 184 s. 229.

²⁹ KPr 1949 nr 184 s. 232.

³⁰ Förslag till VL 1910 s. 439 f.

³¹ Förslag till VL 1910 s. 440 f.

(t. ex. 11 § jordförvärvslag 14/5 1965 (nr 290) och 5 § jordhävdsdag 12/12 1969 (nr 698)). Däremot skall allmän domstol alltså handlägga äganderättstvister av skilda slag samt tvister om servitut och grannelagsförhållanden.³²

Vissa med fastighetsmålen närbesläktade mål handlägges av *fiskevärderingsnämnd*, mål om ersättning för mistad fiskerätt, och *va-nämnden*, mål om allmän vatten- och avloppsanläggning. Fiskevärderingsnämnderna organiserades ursprungligen såsom administrativa myndigheter men ombildades år 1957 till specialdomstolar utan att deras kompetens därför i någon nämnvärd grad ändrades. Nämnderna är ej avsedda att vara permanenta utan torde komma att bestå endast så länge det finns möjlighet att med iakttagande av vissa lagstadgade tidsfrister framställa ifrågavarande ersättningsanspråk. Va-nämnden har i huvudsak ersatt allmän underrätt vad gäller denna domstols tidigare befogenhet att handlägga frågor om va-anläggningar, men har också övertagit vissa enskilda typer av mål från LSt, t. ex. mål om rätt att bruka va-anläggning och skyldighet att genom avgift bidra till kostnaden för sådan anläggning.³³ Det tillkommer således nämnden att pröva mål angående vissa frågor om inlösen eller ersättning samt mål, som rör tvist mellan huvudman och fastighetsägare, om rätt att bruka va-anläggning eller skyldighet att genom avgift bidra till kostnaderna för sådan anläggning, tillämpning eller tolkning av allmänna bestämmelser eller taxa, giltigheten, beståndet eller rätta innebörden av avtal mellan huvudman och fastighetsägare, villkor för brukande av va-anläggning i den mån allmänna bestämmelser och taxa ej är tillämpliga samt avtal ej kunnat träffas, fordran på avgift till huvudman för va-anläggning, skadestånd eller avstängning av vattentillförsel eller annan va-fråga i VaL (37 § VaL).

Samtidigt med kollektivavtalslagen (KAL) utfärdades arbetsdomstolslagen (ADL). Enligt departementschefens mening lämpade sig de allmänna domstolarna mindre väl för handläggning av tvister på grund av kollektivavtal.³⁴ Han betonade att den dåvarande rättegångsordningen ej medgav den snabbhet i avgörandet, som är särskilt nödvändig för tvister på arbetsmarknaden, och att de allmänna domstolarna i allmänhet ej heller besatt erforderlig sakkunskap. Vidare ansåg han det vara tydligt att dessa domstolar ej i samma grad kunde förvärva parternas förtroende som för ändamålet bildade organ, på vilkas sammansättning parterna kunde öva inflytande. Från början hade AD till uppgift att enbart upptaga och avgöra mål rörande kollektivavtal, men genom senare lagstiftning har AD:s behörighet utvidgats att också omfatta andra typer av mål. Mål, som avser tillämpningen av lag 11/9 1936 (nr 506) om förenings- och förhandlingsrätt, skall således i allmänhet upptagas och avgöras av AD (29 § nämnda lag). Vidare äger AD att på anmälan av förlikningsman genom vite tillhålla part, som vid förhandling enligt lag 28/5 1920 (nr 245) om medling i arbetstvister försummat att fullgöra sin förhandlingsskyldighet enligt 4 §, 2 st. lag 11/9 1936 (nr 506), att fullgöra sitt åliggande ävensom på anmälan av förlikningsmannen utdöma vitet (6 § lag 28/5 1920 (nr 245) om medling i arbetstvister). Vissa tvister mellan skyddsombud och arbetsgivare skall, enligt 44 § arbetarskyddslag 3/1 1949 (nr 1), också prövas av AD. AD

³² KPr 1971 nr 106 s. 118.

³³ KPr 1970 nr 118 s. 118.

³⁴ KPr 1928 nr 39 s. 136.

är därjämte behörig domstol i mål om tillämpning av vissa andra arbetsrättsliga lagar, bland vilka märks SemL.

Det främsta motivet till att inrätta en specialdomstol har som regel varit att prövningen av vissa typer av mål ansetts kräva en viss sakkunskap. En specialdomstol torde enligt gängse uppfattning dock endast böra tillskapas under särskilda omständigheter, eftersom man i möjligaste mån vill undvika de olägenheter, som kan vara förbundna med en splittrad domstolsorganisation. Flera av de nämnda specialdomstolarna synes ha tillkommit av det speciella skälet, att man jämte judiciella uppgifter önskat anförtro vissa administrativa uppgifter åt domstol men funnit allmän domstol sakna erforderligt mått av sakkunskap. Som framgått tillades både ÄR och VD vid sin tillkomst behörighet att pröva frågor, som tidigare handlagts i administrativ väg. Uppfattningen om en viss administrativ natur hos skiftesmålen har ju senare också kommit till uttryck i diskussionen om målens överflyttande till RegR i samband med dennas inrättande. Vidare kom ExprD i huvudsak att ersätta expropriationsnämnden. Ovan har också påpekats att fiskevärderingsnämnderna i stort sett handlägger samma slags frågor, som då nämnderna ansågs utgöra administrativa myndigheter, och att va-nämnden avgör vissa typer av mål, som tidigare tillhört myndighets prövning. Specialdomstolarna kan följaktligen sägas äga en viss dubbelnatur däri, att de handlägger dels frågor av rent judiciell natur och dels frågor som kan uppfattas såsom administrativa. Att en fråga är av administrativ natur kan här endast bestämmas med ledning därav, att den tidigare avgjorts av myndighet eller att den i den rättspolitiska diskussionen klassificerats såsom administrativ. Sedan frågan väl hänskjutits till en specialdomstol torde den för vår del vara att betrakta såsom en domstolsfråga. Den fullföljdsordning, som i allmänhet gäller för klagan över specialdomstols avgöranden, innebär ju i alla händelser att även en allmän domstol avses skola taga befattning med de "administrativa spörsmålen".

§ 2. Myndigheter

I föreliggande avsnitt har framställningen i huvudsak begränsats till myndigheter, som i likhet med domstol har till huvuduppgift att besluta i frågor om enskild persons rättigheter eller skyldigheter eller om påföljder. Vad gäller den förstnämnda typen av frågor har syftet vidare varit att medtaga myndigheter, vilkas huvudsakliga verksamhet är jämförbar med domstols i så måtto att den går ut på att lösa tvistiga rättsfrågor i det enskilda fallet. I det senare avseendet har den omständigheten, att det i administrativa rättsförhållanden vanligtvis ej föreligger två motsatta meningar förrän myndigheten i första instans fattat beslut, varigenom den enskilda parten vägrats en förmån eller krav riktats mot honom, medfört att framställningen främst kommit att omfatta typiska besvärsmyndigheter, dvs. myndigheter som har besvärsprövningen som huvuduppgift. Dessutom har det ansetts lämpligt att även behandla vissa av de lägre myndigheter, vilkas beslut i allmänhet överklagas hos dessa besvärsmyndigheter. Någon gång kan en myndighet omnämnas, därför att myndighetens verksamhet spelat en viss roll i rättspraxis rörande kompetensfördelningen.

I. Regeringen och RegR

Under större delen av 1700-talet torde administrativa besvär, som anförts hos konungen, ha handlagts på en av divisionerna i riksrådet. Sannolikt fanns det också under ständerväldets tid möjlighet för enskild person att besvära sig hos ständerna.¹ Sedan riksrådsinstitutionen mot slutet av 1700-talet mer eller mindre avtynat, kom de administrativa besvärsmålen att avgöras i konseljer, vilkas sammansättning tid efter annan synes ha växlat.² Genom RF infördes de i huvudsak alltjämt gällande reglerna om konseljens sammansättning. Enligt dessa skall alla regeringsärenden föredragas inför konungen och avgöras i närvaro av minst tre eller i fråga om mål av synnerlig vikt och omfattning alla statsråden (§ 8 RF). Samtidigt med upprättandet av HD tillkom rikets allmänna ärendens beredning. Beredningen, som skulle upptaga en mängd administrativa mål och ärenden, hade endast att avge utlåtanden, men enligt vad Hammarskjöld uppger kom dessa i de flesta fall att få avgörande betydelse för den slutliga bedömningen i konseljen.³

År 1840 är ett märkesår för den svenska centralstyrelsen. Det året infördes departementalstyrelse samtidigt som rikets allmänna ärendens beredning upplöstes.⁴ Frågan om införande av departementalstyrelse hade alltsedan de s. k. Liljencrantz-ska förvaltningsmemorialen på 1780-talet varit föremål för diskussion.⁵ Reformen innebar att statsrådet skulle bestå av tio statsråd såsom ständiga ledamöter, däribland sju chefer för var sitt departement och föredragande i alla dithörande ärenden samt tre konsultativa statsråd.

Vid olika riksdagar under senare delen av 1800-talet föreslogs ändringar i sammansättningen av statsrådet och i behandlingen av ärenden hos statsrådet.⁶ Förslagen äsyftade i första hand att lätta departementschefernas arbetsbörda genom att befria dem från vissa besvärsmål. Syftet föreslogs oftast kunna uppnås genom överlämnande av målen till redan befintliga domstolar eller genom inrättande av en administrativ högsta domstol, som kunde övertaga målen. Efterhand som uppfattningen om en särskild administrativ domsrätt vann allt större anslutning kom i förslagen den sistnämnda metoden att alltmera framhåvas. När fråga om skiljande av besvärsmål från K.M:t uppstod vid 1884 års riksdag, ifrågasatte AK:s TU om man ej genom överflyttning till domstol redan gått så långt, som var rimligt och görligt, kanske ännu längre.⁷ Om man fortfarande önskade hänskjuta målen till HD, fann utskottet att den enda förnuftiga utvägen torde vara att inom denna domstol inrätta en särskild avdelning för utövande av den judiciellt-administrativa domsrätten. Utskottet ansåg emellertid att med fog kunde invändas, att om man ville organisera en sådan högsta instans densamma snarare borde förläggas utanför än innanför HD. Det sätt, som fullständigast och bäst skulle avhjälpa behovet, var enligt utskottet inrättandet av en särskild överförvaltningsdomstol.

Kravet på inrättandet av en administrativ högsta domstol växte sig allt starkare

¹ Willgren s. 386 f.

² Hammarskjöld s. 26 f; Herlitz Grunddragen s. 202 f.

³ Hammarskjöld s. 29, 33.

⁴ Hildebrand Statsförfattningen s. 601 f; Hammarskjöld s. 39; Herlitz Grunddragen s. 208 f.

⁵ Forssell s. 20 ff; Olsson s. 13 ff.

⁶ Se exempelvis KPr 1856—58 nr 126, Mot 1872 II nr 195 och Mot 1877 II nr 110.

⁷ AK:s TU 1884 nr 20 s. 15 ff.

mot slutet av 1800-talet.⁸ Det egentliga fröet till RegR:s inrättande såddes av KU vid riksdagen år 1903, då KU förmådde riksdagen att hos K.M:t anhålla om utredning och prövning av frågan om inrättande av en särskild högsta domstol eller RegR för avdömande i sista instans av administrativa besvärsmål. I KU:s motive-ring hette det bl. a. att genom införlivande i vårt samhällsskick av en sådan institu-tion skulle på ett fullt verksamt och bestående sätt åstadkommas behövlig minsk-ning i statsrådets mångskiftande göromål och skulle det allmännas väl och enskild rättssäkerhet bli behörigen tillgodosedda.⁹

Under utredningsarbetet framkom två metoder att bestämma den administ-rativa domstolens kompetens. Enligt den ena metoden, den kvantitativa, sker en fördelning av besvärsmålen, så att vissa går till domstolen, medan andra åter slut-behandlas i rent administrativ väg. Den andra metoden, den kvalitativa, innebär att alla besvärsmål kan upptagas av domstolen, men dennas prövningsrätt är in-skränkt till vissa, mera rättsliga sidor av målen. Hj. L. Hammarskjöld, som verk-ställde den grundläggande utredningen, gav företräde åt den sistnämnda meto-den.¹⁰ Hans förslag innehåller en allmän föreskrift angående domstolens kompe-tens kombinerad med en exemplifiering av mål.¹¹ Som förebild till den allmänna föreskriften tjänade i huvudsak de bestämmelser i kommunalförfattningarna, som angav på vilka grunder ett kommunalbeslut kunde överklagas. Hammarskjöld öns-kade tillika ha en uttrycklig bestämmelse, som fränkande RegR befogenhet att pröva frågor, som berodde på bedömande av besluts eller åtgärds lämplighet och ändamålsenlighet. Den föreslagna anordningen efter den kvalitativa metoden väckte dock vissa betänkligheter inom justitiedepartementet; bl. a. ansåg man att själva prövningen av den i målet förda klagan ofta skulle kunna bli lidande på att den ej i allt verkställdes av samma myndighet.¹² I propositionen till riksdagen kom departementschefen därför att anvisa den andra utvägen: en i lagen verk-ställd, fullt uttömmande fördelning av besvärsmålen i sådana, som i sin helhet av-gjordes av RegR, och andra, vilka behandlades i rent administrativ väg. Lämpl-igast ansåg han en sådan fördelning böra ske genom en uppräknings, enumeration, av de mål som var att hänföra till den ena av grupperna; alla ej uppräknade mål föll inom den andra. Riksdagen hade ej något att erinra mot en sådan enumera-tionsprincip och den 26 maj 1909 utfärdades RegRL, i vilken RegR:s kompetens angavs i 18 punkter (senare utökades antalet till 19). Däremot kom man i Finland att några år senare välja den andra metoden, den kvalitativa, då det gällde att bestämma högsta förvaltningsdomstolens kompetens. Denna domstol är utrus-tad med en allmän befogenhet att pröva förvaltningsrättsliga besvärsmål, dock att om domstolen finner besvären gälla fråga, vars avgörande i huvudsak beror på be-dömande av besluts eller åtgärds ändamålsenlighet, målet skall överlämnas till re-geringens avgörande (3 och 5 §§ lag angående Högsta förvaltningsdomstolen 22/7 1918/74).

I fråga om den metod, efter vilken RegR:s kompetens bestämdes, förklarade de-partementschefen att man i princip eftersträvat att i uppräkningsen endast medtaga

⁸ Om dylika krav i riksdagen, se Mot 1897 II nr 159 och Mot 1899 II nr 232.

⁹ KU 1903 nr 4 s. 2.

¹⁰ Hammarskjöld s. 193 ff (särskilt s. 203).

¹¹ Hammarskjöld s. 202, 284 ff.

¹² KPr 1908 nr 37 s. 9 f.

frågor om rättstillämpning, men att det ej alltid varit möjligt att konsekvent genomföra denna tanke.¹³ Någon enhetlig linje synes ej heller ha följts vid de ändringar, som senare vidtagits i lagen. Numera är man i utredningar på det klara med att man ej kan falla tillbaka på en i sakens natur liggande gräns mellan rättsfrågor och annat.¹⁴ Den utredningsman, som år 1959 verkställde en översyn av 2 § RegRL, avstod från att försöka tillämpa en rent teoretisk fördelningsmetod och såg som sin viktigaste uppgift att undersöka, huruvida kravet på rättsskydd blivit tillgodosett genom den dåvarande kompetensfördelningen mellan RegR och K.M:t i statsrådet samt vad som erfordrades för tillvaratagande av detsamma.¹⁵ Genom ikraftträdandet av lag 4/6 1971 (nr 289) om allmänna förvaltningsdomstolar har RegRL upphört att gälla.

Enligt andra punkten i RegRL:s uppräkningslista var RegR behörig att pröva bl. a. mål om kommunala beslut, mål enligt BvL 1960 och mål om bidragsförskott. Mål om avlöningsförmåner, om resekostnads- och traktamentsersättning, om rätt till pension och om viss annan ersättning, som utgick av statsmedel, omnämndes i fjärde punkten. Av femte punkten framgick att skatte-, avgifts- och anmärkningsmål tillhörde RegR:s avgörande. I sjätte och sjunde punkterna uppräknades mål om grundskatter och jordeboksmål. Åttonde punkten upptog bl. a. mål om indelnings- och roteringsverket, vissa vägmål, mål om skjutsväsendet och mål om allmän flottled och farled samt sättet och villkoren för deras begagnande. Vidare ankom det enligt nionde och tionde punkterna på RegR att pröva åborättsmål, mål om utarrendering av kyrklig jord, gravrättsmål och mål om skatteköp. I fjortonde punkten nämndes mål om inmutning eller utmåsläggning, mål om meddelande av patent eller om slutligt beslut enligt VarumL 1960 och körkortsmål. Den sextonde punkten tillade RegR kompetens att avgöra mål om tillstånd, förbud eller föreläggande enligt bl. a. hälsovårds- och byggnadslagstiftningen. Slutligen stadgades i sjuttonde punkten behörighet för RegR att pröva bl. a. mål om disciplinär bestraffning, bötesmål och mål om vitesföreläggande och utdömande av vite.

Det förhållande, att besvär kunnat fullföljas hos konungen i något statsdepartement, har tidigare inneburit att besvären kommit att prövas av antingen RegR eller K.M:t i statsrådet. Fördelningen av besvärsmålen har skett inom vederbörande departement. Sedan ett särskilt kansli inrättats för RegR med uppgift att bereda och föredraga målen har sambandet mellan RegR och statsdepartementen brutits. Numera avses med konungen endast regeringen, och om allmän förvaltningsdomstol skall pröva besvären skall detta som regel vara uttryckligen angivet i besvärshandläggningen (under en övergångstid finns också vissa mål angivna i lag 4/6 1971 (nr 309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål; i det följande kallad BehL).

Tidigare kunde de beslut, mot vilka talan fördes hos RegR, härröra från en rad olika myndigheter. Genom förvaltningsrättsreformen har emellertid RegR och KR i huvudsak fått samma målområde, så att RegR fungerar som överinstans till KR. Endast i undantagsfall upptar RegR numera besvär över beslut av annan myndighet än KR. Detta gäller exempelvis besvär över beslut av patent- och registreringsverkets besväravdelning i mål om patent och varumärken, vilka således skall an-

¹³ KPr 1909 nr 11 s. 19.

¹⁴ Se t. ex. SOU 1955: 19 s. 84 och KPr 1971 nr 30 del 2 s. 88.

¹⁵ SOU 1959: 4 s. 45.

föras direkt hos RegR.¹⁶ Vidare skall kommunalbesvär allttjämt i regel anföras hos LSt och fullföljas hos RegR. Dessutom är vissa äldre typer av mål undandragna KR:s kompetens och kan således av de allmänna förvaltningsdomstolarna endast bli föremål för RegR:s prövning; nämnas kan t. ex. mål om grundskatter, jordeboksmål, mål rörande indelnings- och roteringsverket, mål om åborätt och skatteköp samt mål om bötesansvar (2 § BehL).

År 1958 begränsades rätten att i vissa skattemål fullfölja talan hos RegR genom införandet av regler om summa revisibilis och prövningstillstånd. I arbetet på en förvaltningsrättsreform stod det på ett tidigt stadium klart att ett system med allmänt prövningstillstånd var den enda möjliga anordning, som kunde antagas effektivt råda bot på överbelastningen i RegR.¹⁷ Genom reformen har det sålunda införts en generell regel, att innan RegR kan upptaga besvär över KR:s beslut prövningstillstånd skall ha meddelats. Dylikt tillstånd får meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att frågan prövas av RegR eller om det föreligger synnerliga skäl till sådan prövning. RegR har genom dessa fullföljdsregler kommit att i ännu högre grad än tidigare få syssla med prejudikatbildande uppgifter.

II. Centrala förvaltningsorgan

Kollegierna utgjorde under 1700-talet det dominerande inslaget inom förvaltningen. Enligt regeringsformerna räknades hit bortsett från HovR: krigskollegiet, amiralitetskollegiet, kanslikollegiet, KamK, BergsK, KomK, kammarrevisionen och statskontoret. Vissa förändringar skedde under åren 1789—1809 bland kollegierna, så t. ex. upplöstes amiralitetskollegiet 1791 och kanslikollegiet 1801,¹⁸ och kammarrevisionen erhöll 1799 namnet KR.¹⁹

Under hela 1800-talet kom de flesta kollegierna att successivt förlora i betydelse. För kollegierna överlag sammanhängde denna utveckling i huvudsak med den strukturförändring, som förvaltningsorganisationen genomgick under förra seklet. Den kollegiala beslutsformen ansågs ej passa för tidens krav på ett snabbt och smidigt beslutsfattande. I den mån förvaltningsgrenar krävde en central ledning inrättades nya centrala myndigheter, s. k. ”styrelser”,²⁰ inom vilka beslutanderätten vanligtvis skulle utövas av en enda tjänsteman. Endast i viktigare ärenden kom beslut att fattas kollegialt.

I det enskilda fallet kan man också peka på speciella faktorer, som bidrog till att ett kollegiums inflytande väsentligen kom att avtaga. En sådan omständighet synes ha varit, att den domsrätt, med vilken KomK och BergsK var utrustade, överflyttades till domstol. Enligt KomKI 1774 bestod KomK av två divisioner, handels- och manufakturdivisionen samt justitiedivisionen, av vilka justitiedivisionen skulle upptaga och avgöra alla till kollegiet hörande ”rättegångs- och brottmål” (4 §).

¹⁶ KPr 1971 nr 30 del 2 s. 80 f.

¹⁷ SOU 1966: 70 s. 307 ff.

¹⁸ Herlitz Grunddragen s. 204.

¹⁹ KK 30/4 1799 (årstrycket) angående vidtagen förbättring med kammarrevisionsverket, som kommer att härefter bära namn av K.M:ts och rikets kammarrätt.

²⁰ Den vanligaste beteckningen för de centrala myndigheter, som inrättats under 1800- och 1900-talen, är ”styrelse”, men även andra beteckningar förekommer, såsom råd, kommissioner och nämnder.

BergsK ägde jämlikt sin instruktion befogenhet att avgöra alla till bergsdomstol hörande "tvister", vilken behörighet gällde såväl civila som kriminella mål, vare sig de anhängiggjorts omedelbart hos kollegiet eller inkommit från gruve- eller bergstingsrätt.²¹ KomK:s och BergsK:s dömande befogenheter upphörde i stort sett genom FKomKD och FBergsKD. Instruktionerna på 1830-talet för respektive kollegium företedde klara tecken på att de båda kollegierna endast fullgjorde förvaltande uppgifter.²² Genom en kungörelse av 1857 upphörde BergsK såsom särskilt ämbetsverk och förenades med KomK.²³ Under senare delen av 1800-talet ifrågasattes ett flertal gånger huruvida KomK borde bibehållas. Förslag framfördes att kollegiet borde ombildas till en "K. Styrelse" för främst handel och näring.²⁴

KamK, som vid början av 1800-talet ägde en vidsträckt kompetens, synes ha varit det kollegium, som under 1800-talet kom att förlora mest i betydelse. De administrativa mål och ärenden, som under 1800-talet överflyttades till domstol, var huvudsakligast sådana, som tillhörde KamK:s prövning. Så var fallet med alla de väsentligaste författningarna i frågan — FSD, KK 1860 och KF 1877. Avtappning av mål från KamK förekom också på det sättet att annat förvaltningsorgan tillades handläggningen. Genom författningar av åren 1824²⁵ och 1828²⁶ erhöll KR behörighet att handlägga mål rörande bevilning och kronans räkenskaper. Redan i betänkandet Rikets styrelseverk (tryckt år 1823) ville de sakkunniga begränsa KamK:s befattning till förvaltning av statens fasta egendom och dess skattlägningsverk.²⁷ Kollegiet anses numera vara ett juristverk med konsultativa, förvaltande och processförande arbetsuppgifter, av vilka huvudparten har samband med rätten till jord.²⁸ Att kollegiet i vår tid erhållit så begränsade uppgifter, hänger ihop med utvecklingen på 1800-talet. En viss betydelse får tillmätas den redan nämnda avtappningen av mål från kollegiet, men det avgörande torde nog helt enkelt ha varit att de rättsinstitut, som kollegiet omhändert hade, blev föråldrade. Grundskatternas avskrivning²⁹ och indelningsverkets avskaffande³⁰ innebar att kollegiet i hög grad kom att motsvara den nyssnämnda karaktéristiken.

Till skillnad från övriga kollegier befäste *KR* sin ställning under 1800-talet. Omfånget av KR:s verksamhet ökade främst mellan KRI 1814 och KRI 1831. Den se-

²¹ Flintberg IV s. 211.

²² Någon motsvarighet till den i KomKI 1774 omnämnda justitiedivisionen fanns ej i KomKI 1831. Jfr 2 § KomKI 1831. I BergsKI 1832 tillerkändes BergsK befogenhet att handlägga "administrativa mål och ärenden". Se 2 § BergsKI 1832.

²³ KK 11/12 1857 (nr 55 s. 5) angående BergsK:s upphörande såsom särskilt ämbetsverk.

²⁴ Se t. ex. Styrelse- och förvaltningsverkens organisation s. 120 f och KomK:s indragning eller ombildning s. 138.

²⁵ KK 20/1 1824 (årstrycket) angående verkställigheten i vissa delar av rikets ständers vid sista riksdag gjorda och samtyckta bevilning.

²⁶ KK 10/4 1828 (nr 84 s. 1665) angående gränserna mellan K.M:ts och KamK:s, statskontorets och KR:s befattningar med uppbörds- och räkenskapsverket samt de jämkningar i dessa verks instruktioner, som därav blir en följd.

²⁷ Rikets styrelseverk s. 68.

²⁸ Denna träffande karaktéristik är hämtad ur T. Petréns Domstolar s. 68.

²⁹ KK 5/6 1885 (nr 22) angående nedsättning i de på viss jord vilande grundskatter och lag 2/12 1892 (nr 106) angående avskrivning av de å viss jord vilande grundskatter och vad därmed äger sammanhang.

³⁰ KK 29/11 1901 (nr 118 s. 3) med föreskrifter i fråga om indelningsverkets upphörande m. m.

nare uppräknade dubbelt så många grupper av ärenden, som tillhörde KR:s befattning, som den förra. KR:s kompetens utvidgades i synnerhet med skattemål. Genom FvF 1853 erhöll KR behörighet rörande mål av delvis annan natur än dem KR tidigare handlagt. Besvär över KB:s beslut i frågor, som angick fattigvården, skulle enligt 22 §, 3 mom. FvF 1853 i fortsättningen anföras hos KR. Enligt KamKI 1838 hade det tillhört KamK att pröva och handlägga frågor i avseende å fattigvården (7 §, 9:o).

Under 1800-talets första hälft fanns tendenser att betrakta KR som en domstol. Exempelvis ansåg de kommittéer, som avgav betänkandet Rättsfrågors skiljande (se kap. II, § 2), att KR ej kunde betraktas som ett administrerande kollegium utan som en bland rikets verkliga domstolar i alla mål, som hörde till dess avgörande,³¹ och Lagkommittén liksom Lagberedningen föreslog helt enkelt att KR borde inordnas bland hovrätterna.³² Strömningarna från den franska förvaltningsrätten under senare hälften av 1800-talet torde ha inverkat på meningarna om KR:s ställning. För dem som accepterade en särskild administrativ domsrätt låg det nära till hands att betrakta KR som ett förvaltningsorgan med huvudsakligen dömande uppgifter. Emellertid torde det under denna tid också ha varit vanligt att tillmäta KR en dubbelnatur, nämligen naturen av både domstol och myndighet.³³ Ett förslag av stor principiell betydelse för inte blott KR utan förvaltningen i allmänhet innehöll en proposition (nr 7) till 1874 års riksdag. Avsikten med propositionen var att bereda riksdagen tillfälle att yttra sig över huruvida besvär över KR:s beslut i bl. a. målen i 5 § KRI 1831, i den mån dessa ej helt ansågs böra överflyttas till allmän domstol, hädanefter skulle anföras i justitierevisionsexpeditionen.³⁴ I 5 § KRI 1831 fanns i 23 punkter de grundläggande kompetensbestämmelserna för KR. Införandet av det föreslagna stadgandet skulle medföra att det blev huvudregel, att besvär över KR:s beslut gick till HD. För HD skulle ett dylikt stadgande innebära att domstolen tillades vidsträckta befogenheter beträffande förvaltningen.

KamK och KR intog under 1800-talet en särställning bland de centrala ämbetsverken på så sätt, att de i stor utsträckning torde ha fungerat som allmänna besvärsmyndigheter på mellanstadiet. Här skall endast kortfattat tecknas vilka typer av mål och ärenden, som hörde till respektive myndighets ämbetsbefattning.

Det låg KamK att ha inseende och vård över en del av statens fasta egendom (3 § KamKI 1838 och 5 § KamKI 1879) samt att för kronans räkning ombesörja ärenden, som angick förvärv, upplåtelse eller avhändelse av fast egendom (5 § KamKI 1838 och 6 § KamKI 1879). Bland dessa ärenden märktes tvister om skatteköp, om stadgad åborätt ägde rum och om företräde till åborätt (5 §, 2:o och 3:o KamKI 1838 samt 5 §, 5:o, a) och 6 §, 5:o KamKI 1879). Vidare ankom det på KamK att handha skattläggningen av jord (6 § KamKI 1838 och 2 § KamKI 1879). Av denna befogenhet följde att KamK ägde pröva bl. a. frågor angående skyldigheten och sättet att utgöra kronan förbehållna, indelta eller eljest till allmänt behov anslagna hemmansränder och tionden även- som besvär angående stadgat arbete till kungsgård och dess behöriga utgörande, då så-

³¹ Rättsfrågors skiljande s. 35.

³² Lagkommittén 1822 s. 11 (lagtexten), 26 (motiven); Lagkommittén 1826 s. 195 (lagtexten), 263 (motiven); Lagberedningen 1849 s. 6 (lagtexten), 6 (motiven).

³³ Styrelse- och förvaltningsverkens organisation s. 124 f; Rabenius I s. 51; Södergren i NT 1874 s. 21; Naumann i NT 1874 s. 45.

³⁴ KPr 1874 nr 7 s. 5.

dant ej berodde på ingångna köpe- eller arrendekontrakt (6 §, 9:o KamKI 1838 samt 2 §, 6:o och 7:o, c) KamKI 1879). KamK skulle också pröva frågor, som avsåg de jorden åliggande extraordinarie skyldigheter och besvär (7 § KamKI 1838 och 3 § KamKI 1879). Till sådana frågor räknades bl. a. frågor om, huru och till vad belopp prästerskapets och kyrkobetjäningens löningsrättigheter skulle utgöras (7 §, 1:o KamKI 1838 och 3 §, 2:o, a) KamKI 1879), om deltagande i nybyggnad eller reparation av allmänna byggnader på landet, vilka skulle underhållas av menigheterna (7 §, 8:o KamKI 1838 och 3 §, 2:o, c) KamKI 1879), om anläggning, indragning eller förändring av allmänna vägar samt om sättet och fördelningen till deras underhållande å landet (7 §, 10:o KamKI 1838 och 3 §, 2:o, d) KamKI 1879), om skjutsskyldigheten å landet (7 §, 11:o KamKI 1838 och 3 §, 2:o, f) KamKI 1879) och om skyldigheten till rustning eller rotering samt om indelning därtill (7 §, 3:o KamKI 1838³⁵ och 3 §, 1:o, a) KamKI 1879). Slutligen ägde KamK handlägga en del hushållningsmål (8 § KamKI 1838 och 4 § KamKI 1879), såsom vissa jordeboksmål (8 §, 1:o och 3:o KamKI 1838 samt 4 §, 1:o KamKI 1879), vissa mål om patronatsrätt (8 §, 4:o KamKI 1838 och 4 §, 2:o, a) KamKI 1879) och mål om flott- och farleder i sjöar och strömmar samt sättet och villkoren för deras begagnande (4 §, 2:o, b) KamKI 1879³⁶).

Med avseende å den ordning, i vilken talan mot KR:s avgörande skulle fullföljas, torde man kunna skilja mellan mål, i vilka HD var klagoinstans, och mål, som kunde överklagas hos K.M:t i statsrådet. Se härom 26 § KRI 1831 och 41 § KRI 1879. Till den förra gruppen räknades bl. a. balansmål (5 §, 1:o KRI 1831 och 1 §, 1:o KRI 1879), fiskalska aktionsmål (5 §, 3:o KRI 1831 och 1 §, 1:o KRI 1879) och tvistemål³⁷ angående betalning på grund av borgen för kronans uppbördsmän (5 §, 7:o KRI 1831 och 1 §, 6:o KRI 1879). Under en kortare period på 1800-talet skulle besvär över KR:s beslut i fattigvårdsmål också anföras hos HD. Se t. ex. 41 § KRI 1879. Bland de mål, som skulle fullföljas i administrativ väg, märktes anmärkningsmål (5 §, 18:o och 21:o KRI 1831 samt 1 §, 3:o och 14:o KRI 1879), mål om rätt mantalsskrivningsort (5 §, 11:o KRI 1831 och 1 §, 10:o KRI 1879) och skattemål. Beträffande den senare måltypen ägde KR pröva dels besvär över prövningskommittéernas beslut i taxeringsärenden (5 §, 10:o KRI 1831 och 1 §, 9:o KRI 1879), dels besvär över KB:s beslut i uppbördsfrågor (5 §, 9:o KRI 1831 och 1 §, 7:o KRI 1879), dels av KB prövade och genom besvär eller underställning inkomna mål angående avkortning, avskrivning eller restitution av kronoutskylder (5 §, 15:o KRI 1831 och 1 §, 11:o KRI 1879). Vid denna tid tillhörde också vissa mål om skatteindrivning KR:s prövning. KR skulle således pröva besvär över KB:s förordnanden, som angick utfordrande av kronans räntor och ingälder samt avsåg beskattningsförfattningarnas tillämpning och verkställighet, då det ej var fråga om vad som skulle utmätas eller om förment olaglighet vid själva utmätningen (5 §, 6:o KRI 1831 och 1 §, 8:o KRI 1879). Besvär över KR:s beslut i skatteindrivningsmålen skulle givetvis anföras hos HD (26 § KRI 1831 och 41 § KRI 1879).

Under 1920-talet kom KR att förlora dels sina räkenskapsgranskande uppgifter och dels sina dömande befogenheter. De förra uppgifterna överflyttades år 1921 till det då nyinrättade riksräkenskapsverket (numera riksrevisionsverket).³⁸ Vad angår de dömande befogenheterna upphävdes genom LKRD vad i särskilda författningar var stadgat om KR:s behörighet att upptaga balansmål, fiskalska aktionsmål och tvister angående betalning på grund av borgen eller annorlunda ställd säkerhet för kronans uppbördsmän. Enligt samma lag skulle om rätt domstol och

³⁵ Enligt stadgandet skulle förevarande frågor avgöras gemensamt med krigskollegiet.

³⁶ I KamKI 1838 räknades målen dock till mål om allmänna besvär, se 7 §, 12:o KamKI 1838.

³⁷ Om handläggningen av dylika mål, se SJA 5 s. 428, JFT 16 s. 86 och NJA 1885 s. 80 (=NT 1886 s. 56).

³⁸ KK 31/12 1920 (nr 891) med vissa föreskrifter i anledning av KR:s revisionsavdelnings överflyttande till riksräkenskapsverket.

rättegången i dylika mål härefter gälla vad i lag och författning eljest var stadgat. Vid samma tid kom KR:s befattning med besvärsmål att utökas med bl. a. vissa mål om statstjänstemäns avlönings- och pensionsförmåner samt vissa ersättningsmål enligt BvL 1924. Se härom 1 § FullföljdsK och 84 § BvL 1924. Under tiden närmast före förvaltningsrättsreformens genomförande bestämdes KR:s kompetens dels genom besvärshänvisningar i specialförfattningar, dels genom FullföljdsK, dels genom en enumeration, omfattande 16 moment, i KRSt. Bland besvärsmål, som handlades av KR, märktes skattemål, ersättningsmål enligt ShjL och BvL 1960, familjebidragsmål, folkbokföringsmål, mål om statstjänstemäns avlönings- och pensionsförmåner samt anmärkningsmål. Bortsett från vissa mål angående fastighetstaxering var KR:s utslag i skattemål överklagbara, dock att viss fullföljdsbegränsning gällde i fråga om mål om inkomst- och förmögenhetstaxering. I övriga mål utgjorde KR däremot slutinstans.

De nutida centrala myndigheterna torde — och då särskilt med hänsyn till den föreliggande undersökningen — kunna indelas i dels myndigheter med besvärsprovning som huvuduppgift och dels myndigheter som både kan upptaga besvär och kan fullgöra andra förvaltningsuppgifter.

Till gruppen av *myndigheter med besvärsprovning som huvuduppgift* kan hänföras bl. a. KR, FD, FR, HyresR, patent- och registreringsverkets besvärssavdelning samt riksvärderingsnämnden. Av dessa utgör KR numera en allmän förvaltningsdomstol och intar härigenom en viss särställning. Genom förvaltningsrättsreformen har KR delats i två regionala organ och dessutom omvandlats till en allmän mellaninstans närmast under RegR. Vidare har KR tillerkänts en vidsträckt befogenhet att avgöra administrativa besvärsmål, under det att möjligheterna att få mål sakprövade av RegR begränsats starkt. (Som tidigare nämnts erfordras numera provningstillstånd för att få ett mål underkastat RegR:s sakliga provning.) Liksom tidigare förutsätter KR:s behörighet att det i det särskilda fallet finns uttryckliga författningsbestämmelser som utpekar KR som kompetent organ. Antalet mål, som på detta sätt tillhör KR:s avgörande, har genom reformen väsentligen utökats och omfattar i stort sett samma målgrupper som RegRL uppräknade, dock att bl. a. mål om patent och varumärken, kommunalbesvärsmål och vissa äldre typer av besvärsmål är undandragna KR:s avgörande. Vad gäller de övriga organen är FD högsta instans i mål om allmän försäkring, arbetslöshetsförsäkring och yrkesskadeförsäkring (1 § FDL). Både FR och HyresR är avsedda att endast bestå en kortare tid framöver. FR, över vars beslut klagan som regel kan föras hos FD, upptar ärenden angående försäkring enligt YFL (44 § YFL), medan HyresR såsom sista instans prövar besvär över hyresnämnds beslut enligt HyresreglL (20 och 21 §§ HyresreglL). Den särskilda besvärssavdelningen inom patent- och registreringsverket prövar besvär i ärenden rörande patent, mönster och varumärken samt ärenden angående släktnamn och förnamn (1 § lag 1/12 1967 (nr 840) om patent- och registreringsverkets besvärssavdelning). Det är avsett att riksvärderingsnämnden skall handlägga ersättningsfrågor enligt RekvL, BeredförfogL, RansL, FörfogL och CivfvsL samt att klagan över nämndens beslut ej skall vara tillåten.

Det finns en hel rad fristående centrala myndigheter, som inom ett bestämt verksamhetsområde handlägger *dels besvärsmål, dels andra typer av förvaltnings-*

ärenden. Genom instruktioner har dessa myndigheter anförtroths ett flertal statliga uppgifter, vilka vanligtvis består i att myndigheten skall handha ledningen av en viss statsverksamhet, utöva tillsynen, vilken således stundom kan innefatta rätt att pröva besvär över underordnade myndigheters beslut, samt bevaka kronans rätt inom verksamhetsområdet. Den senare befogenheten brukar innebära att en central myndighet själv äger uppträda inför domstol och således meddela beslut avsedda att utgöra kronans partsbesked i tvister med enskild person. Såsom exempel på myndigheter, som fullgör s. k. dubbla uppgifter, kan nämnas KamK och GenTullSt. Det åligger KamK att genom dess advokatfiskalskontor föra statens talan i ett flertal ärenden (23 § KamKI 1965), men kollegiet avgör också vissa besvärsmål, såsom mål om stadgad åborätt samt om rättighet och företrädesrätt till skatteköp (5 §, 3) och 7 §, 2) KamKI 1965). Vad angår GenTullSt föreskrives i 5 § instruktion för tullverket 11/12 1970 (nr 961) att styrelsen inom sitt verksamhetsområde företräder staten såväl vid som utom domstol, vilket i praktiken bl. a. medfört att styrelsen brukar ingå i svaromål på vissa skadeståndsanspråk mot kronan inför domstol. Enligt 27 § samma instruktion ankommer det dessutom på styrelsen att upptaga besvär över beslut av distriktstullanstalt.

III. Regionala förvaltningsorgan

Det viktigaste regionala förvaltningsorganet är LSt.³⁹ LSt:s kompetens är lokalt begränsad till länet, medan den sakligt är mycket omfattande. Ursprungligen torde en landshövding ha ansetts utöva lantregeringen inom länet. Jfr alltjämt § 46 RF. Hans ställning såsom representant för konungamakten synes redan från början ha föranlett konungen att delegera vidsträckta befogenheter rörande regionala angelägenheter.

I likhet med andra myndighetsinstruktioner på 1800-talet innehöll LI 1855 uppräknningar av de konkreta grupper av mål och ärenden, som skulle handläggas av KB. Under särskilda punkter i de olika stadgandena angavs exempelvis i vilka avseenden KB ägde befatta sig med frågor rörande försvarsverket (18 §), grundskatter (22 §), skatteuppbörd (23 §), hushållningen med statens fasta egendomar (26 §), allmänna besvär (27 §) och allmänna hushållningen (31 §). Till de frågor rörande indelningsverket, som det ankom på KB att avgöra, räknades bl. a. tvister mellan rust- eller rothållare och indelt manskap om deras inbördes rättigheter och skyldigheter (18 §, 7:o), om värvning och om indelta ryttares, soldaters eller båtsmäns städslande (18 §, 9:o) samt frågor mellan hemman och lägenheter om utbyten av roteringsskyldighet (21 §). Med avseende å grundskatterna skulle KB handlägga bl. a. frågor om skattläggning (22 §, 2:o) och frågor om hemmans rätta mantal och dessas jämte jordlägenheter natur och ränta (22 §, 4:o). Det viktigaste åliggandet med den allmänna uppbörden var KB:s skyldighet att pröva besvär över mantals- och skattskrivning, debitering och indrivning av skatter samt frågor om avkortning, avskrivning eller restitution av skatter (23 §, 5:o). KB:s skyldighet att förvalta statens fasta egendomar innefattade bl. a. åliggande för KB att antaga åbor å kronorusthåll, hemman och lägenheter, att avgöra tvister om företrädesrätt till åboskap (26 §, 3:o) och att handlägga ansökningar om skatteköp å hemman och lägenheter av kronatur (26 §, 6:o). Beträffande mål om allmänna besvär tillhörde det

³⁹ Benämningen LSt infördes genom LI 1918; tidigare hade en LSt — eller rättare sagt landshövdingen — kallats för KB.

KB att pröva bl. a. frågor om skjutsnings-, väg- och byggnadsbesvär (27 §). Såsom en fråga om allmänna besvär nämndes också fråga om beloppet och beskaffenheten av de prästerskapet och kyrkobetjante anslagna löningsrättigheter (27 §, 5:o). Befattningen med den allmänna hushållningen i länet innebar bl. a. att KB skulle handlägga vissa näringsrättsliga frågor, utöva tillsyn över vissa organs ekonomiska förvaltning och ha uppsikt över lantmåteriväsendet.

I LI 1855 fanns också vissa allmänna föreskrifter rörande KB:s ämbetsbefattning. Enligt 10 § LI 1855 utövade KB högsta polismyndigheten i länet och borde därför bl. a. ha omsorgsfull vårdnad därå, att allmän ordning och säkerhet upprätthölls. Det ålåg också KB att pröva utsökningsmål (13 §), att taga befattning med frågor om riksdagsmannaval (15 §) samt att övervaka handhavandet av fattigvården (28 §) och hälsovården (29 §) inom länet.

Det är påfallande i vilken hög grad KB:s ämbetsbefattning enligt LI 1855 omfattade rättsinstitut, som redan i slutet av 1800-talet eller i början av 1900-talet var avskaffade eller högst föråldrade. Reformen, såsom grundskatternas avskrivning och indelningsverkets avskaffande, bör märkbart ha nedbringat antalet mål och ärenden hos KB. I samma riktning torde den successiva avvecklingen av allmänna besvär ha verkat. KB kom emellertid ej såsom KamK att till följd av dessa reformer förlora sin framskjutna position inom förvaltningen. KB hade nämligen dels alltjämt kvar sina befogenheter med avseende å polis-, utsöknings- och uppbörds- väsendet, dels vid samma tid anförtrots den betydelsefulla uppgiften att utöva kontroll över kommunerna. Särskilt handhavandet av den senare uppgiften kom att innebära, att LSt:s kompetens utvidgades med nya och viktiga förvaltningsgrenar.

I samband med förvaltningsrättsreformens genomförande omorganiserades LSt, så att den numera ledes av en styrelse bestående av landshövdingen och 10 utsedda ledamöter (14 § LI 1971). En annan organisatorisk nyhet är att LSt i de flesta län är uppdelad i tre avdelningar, planeringsavdelningen, skatteavdelningen och förvaltningsavdelningen, i stället för som tidigare i de båda avdelningarna, landskansliet och landskontoret. Till LSt är numera också knutna en länsskatterätt (LSR), som ersatt den tidigare prövningsnämnden, och en länsrätt (LR). Vid LSR handlägges mål enligt skatte-, taxerings-, uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna. Till LR:s kompetensområde har tills vidare hänförts mål enligt BvL 1960, NvL, UtL och 21 kap. FB samt körkortsmål.

LSt har enligt gällande länsstyrelseinstruktion en vidsträckt allmän befogenhet däri, att den skall ge noggrann akt på länets tillstånd och behov samt i allt söka främja länets utveckling och dess befolknings bästa (3 § LI 1971). Finner LSt åtgärd påkallad, som LSt ej själv äger vidtaga, bör LSt göra framställning i ämnet hos K.M:t eller vederbörande myndighet (4 § LI 1971). Liksom i äldre rätt har LSt i egenskap av länets högsta polismyndighet ansvaret för och ledningen av polisväsendet i länet (6 § LI 1971). Det åligger LSt att bl. a. tillse att allmän ordning och säkerhet upprätthålles, varvid LSt äger förelägga erforderliga viten, när påföljd ej är bestämd i lag eller annan författning (10 § LI 1971). Vidare har LSt särskilt att taga befattning med den regionalpolitiska planeringen, plan- och byggnadsväsendet, fastighetsregistreringen, naturvården, miljöskyddet, livsmedelskontrollen, den allmänna hälsovården, den sociala omvårdnaden, väg- och trafikväsendet, den civila försvarsberedskapen, brandförsvaret, beskattningsväsendet, uppbördsväsen-

det, exekutionsväsendet samt folkbokföringen (5 § LI 1971). Även i övrigt skall LSt fullgöra de åligganden och utöva de befogenheter, vilka enligt lag, annan författning eller särskild föreskrift tillkommer LSt (KB) eller enligt äldre författning landshövdingen. I sådant avseende ankommer det på LSt att befatta sig med bl. a. frågor angående vapen, pass, lotterier, explosiva varor, jakt, fiske, handel, medborgarskap, allmänna val, äktenskapsdispenser, rusdrycker, öl, fastighetsförvärv och rätt för nyttjanderättshavare att inlösa under nyttjanderätt upplåtet område (dvs. frågor enligt EnsittarL).

Jämte de allmänt hållna bestämmelserna om LSt:s ämbetsbefattning innehöll LI 1958 ett stadgande, som i särskilda punkter angav vissa befogenheter för LSt (6 § LI 1958). Härigenom hade LSt bemyndigats att allttjämt handlägga vissa äldre måltyper, såsom mål om vissa allmänna besvär, om jordeböckerna och om åboskap. Enligt övergångsbestämmelserna till LI 1971 skall LSt fortfarande fullgöra vissa av de i nämnda stadgande angivna uppgifterna. Således ankommer det på LSt att pröva och avgöra frågor om skyldighet att anskaffa och underhålla allmänna byggnader med tillhörande inventarier ävensom sådana allmänna platser, som bör anordnas av menighet (1 p.), att tillse att sådan inom länet befintlig fast och lös egendom, som tillhör staten eller varöver staten eljest har vård och inseende, ej vanvårdas eller obehörigen disponeras (4 p.), att vaka över att jordeboken vårdas samt att behöriga anteckningar om förändringar däri verkställas (5 p.) samt att pröva och avgöra tvister om huru och till vilket belopp prästerskapets och kyrkobetjäningens löningsrättigheter skall utgöras (6 p.).

Hör ett mål eller ärende till LSt:s handläggning, kan detta innebära antingen att LSt skall fatta det första administrativa beslutet eller att LSt skall ompröva ett av lägre myndighet meddelat beslut. I första instans kan LSt vara anförtrord ett flertal olika uppgifter inom ett ämnesområde. Vanliga åligganden är att meddela eller återkalla tillstånd, utfärda förbud, ge personförordnanden, vidtaga registreringsåtgärder eller meddela generella föreskrifter. Möjlighet att ompröva ett myndighetsbeslut har LSt i egenskap av dels besvärsmyndighet, dels underställningsmyndighet, dels tillsynsmyndighet.

Såsom besvärsmyndighet äger LSt i första hand pröva besvär över beslut av kommunala myndigheter. Befogenheten omfattar såväl ordinära kommunalbesvär som sådana förvaltningsbesvär som anföres över beslut av nämnder för specialreglerad förvaltning. Det ankommer också på LSt att upptaga besvär över beslut av vissa statliga organ, såsom polismyndighet och utmätningsman.

Såsom underställningsmyndighet har LSt att pröva vissa kommunala beslut, som för sin giltighet kräver fastställelse av LSt. Enligt KomL skall beslut om anslag som kräver utdebitering under mer än fem år (52 §), om vissa penningplaceringar (61 §) och om reglemente för besvärsnämnd (76 §, 3 mom.) underställas LSt:s prövning. Vidare erfordras LSt:s fastställelse av beslut om antagande av vissa kommunala stadgor (se t. ex. 23 § AOST, 68 § HSt 1958 och 2 § BrSt), om taxor för avgifter för vissa upplåtelser å allmän plats (3 § lag 31/5 1957 (nr 259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m.) och sotningsavgifter (20 § BrSt) samt vissa planläggningsbeslut enligt ByL (se t. ex. 10, 26 och 108 §§ ByL). LSt har att underkasta det underställningspliktiga beslutet en allsidig prövning och kan antingen fastställa eller ogilla detsamma.

Såsom tillsynsmyndighet är LSt utrustad med en allmän befogenhet att inom sitt verksamhetsområde övervaka att de förpliktelser, vilka enligt lag eller annan författning åligger statliga myndigheter, kommuner och enskilda, blir behörigen fullgjorda (5 § LI 1971). I vissa författningar lämnas närmare upplysningar om de former, i vilka LSt äger utöva tillsynsbefogenheterna. Tillsynen består i allmänhet i ett rådgivnings- eller anmaningsförfarande men kan i vissa fall innebära att LSt skall utöva ett direkt inflytande på innehållet av ett myndighetsbeslut. En LSt kan nämligen ha rätt att ålägga en myndighet, som försummar att fatta ett visst beslut, att fullgöra sitt åliggande och i samband därmed ge vissa direktiv rörande beslutets innehåll. Exempelvis kan en LSt med stöd av ShjL och HSt 1958 ålägga en kommun att utge obligatorisk socialhjälp (52 § ShjL) respektive en hälsovårdsnämnd att vidtaga tjänliga åtgärder till undanröjande av missförhållande i hälsovårdshänsesende (3 § HSt 1958). Vidare kan LSt ha rätt att vidtaga åtgärder i en lägre myndighets ställe. I praxis anses t. ex. en LSt äga besluta i hälsovårdsmål i stället för hälsovårdsnämnd.⁴⁰ Som ytterligare exempel kan nämnas att, om en kommuns fullmäktige underlåter att antaga en lokal ordningsstadga eller hälsovårdsordning av innehåll, som LSt finner erforderligt, LSt äger förordna i ämnet, dock att LSt:s beslut skall underställas K.M:ts prövning (23 § AOST och 68 § HSt 1958).

Besvär över LSt:s beslut skall i allmänhet prövas av regeringen eller allmän förvaltningsdomstol, dock att i utsökningsmål och mål om gåvoskatt talan skall föras hos HovR.

Ett ämbetsåliggande, som ligger något vid sidan av de tidigare nämnda, är LSt:s skyldighet att bevaka kronans rätt och att i sådant avseende förordna ombud samt att tillse, att erforderliga åtgärder till fullföljd av kronans talan behörigen vidtages (9 § LI 1971). Delgivning med kronan kan bl. a. ske genom att handlingen överlämnas till LSt i det län, där domstolen är belägen (8 § DelgL).

Regionala organ finns numera inom ett flertal förvaltningsområden. Tendensen under 1900-talet har varit att man i stället för att anförtro LSt nya arbetsuppgifter inrättat speciella länsorgan. På länsnivå arbetar exempelvis länsarbetsnämnden, länsbostadsnämnden, lantbruksnämnden, skogsvårdsstyrelsen, länsस्कollnämnden, länsnykterhetsnämnden, allmänna försäkringskassan, yrkesinspektionen och statens bilinspektion.

Genom 1862 års kommunalreform tillkom landstingskommunen, som från början skulle ombesörja gemensamma uppgifter för länets kommuner (2 § LtF), men som numera i huvudsak handhar sjukvården inom landstingsområdet. De landstingskommunala angelägenheterna avser enligt 4 § LtL hälso- och sjukvård, undervisning, socialvård, jordbrukets och andra näringars utveckling med mera dylikt, såvitt ej handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan.

IV. Lokala förvaltningsorgan

På det lokala planet har man i första hand att skilja mellan statliga och kommunala myndigheter.

Till de statliga myndigheterna hör bl. a. polismyndigheterna, de lokala skatte-

⁴⁰ Sundberg Kommunalrätt s. 545; Strömberg s. 156.

myndigheterna och de lokala tullmyndigheterna. Polisens huvudsakliga åliggande är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, vilket enligt 2 § PolI kan fullgöras genom åtgärder av preventiv, repressiv eller hjälpande natur. De lokala skattemyndigheterna ombesörjer debitering och uppbörd av skatt samt mantalsskrivning. På de lokala tullmyndigheterna ankommer det bl. a. att utföra förtullning av gods som införes till riket. De två förstnämnda myndigheterna lyder under LSt, medan den sistnämnda myndigheten står under GenTullSt:s tillsyn.

En kommunal myndighet kan vara av antingen det beslutande eller det förvaltande slaget. Denna funktionsfördelning mellan organ för meninghetsförvaltning fanns redan på sockensjälvstyrelsens tid; sockenstämman var det beslutande organet och sockennämnden det förvaltande (se KF 29/8 1843 (nr 27 s. 1) om sockenstämmor i riket och KF 29/8 1843 (nr 27 s. 15) om sockennämnder å landet). Inom kommunalförvaltningen har beslutanderätten som regel utövats av valda fullmäktige och förvaltningsbestyren omhänderhafts av olika slag av nämnder, vilkas ledamöter utsetts av fullmäktige. De kommunala nämnderna har i sin tur varit av två typer, dels nämnder som tillsatts med stöd av kommunalförfattningar, dels nämnder som tillsatts med stöd av specialförfattningar.

En kommuns kompetens bestämmes dels genom kommunallagarna, dels genom specialförfattningar avseende vissa förvaltningsområden.

Den borgerliga primärkommunens kompetens anges i 3 § KomL genom en generalklausul, enligt vilken kommunen själv, enligt vad i KomL närmare bestämmes, äger vårda sina angelägenheter, såvitt ej handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan. Uttrycket "sina angelägenheter" är till sin innebörd ytterst obestämt och synes på så sätt tillförsäkra kommunen en relativt vidsträckt handlingsfrihet. Vill man närmare undersöka gränserna för den kommunala kompetensen, är man i huvudsak hänvisad till ett studium av lagmotiv och rättspraxis. I äldre rätt fanns ett gemensamhetskrav föreskrivet i kompetensbestämmelsen, vilket ansågs innebära ett krav på att en åtgärd skulle vara till nytta för ett större antal av kommunens invånare eller en större del av kommunens område. Genom en lagändring 1948 ströks detta krav i lagtexten, med vilken åtgärd man enligt förarbetena velat markera att det är tillräckligt om ett kommunalbeslut tillgodoser ett allmänt intresse.⁴¹ Reformen har medfört att den kommunala kompetensen numera i större utsträckning än tidigare får bestämmas med hänsyn till vad som är ändamålsenligt, lämpligt, skäligt e. dyl.

Före kommunalreformen 1862 hade det ålegat sockennämnden att handha vissa förvaltningsuppgifter, som var reglerade i specialförfattningar. Således hade nämnden skolat handlägga frågor rörande allmänna hälsovården,⁴² fattigvården (såsom fattigvårdsstyrelse),⁴³ vården om försvarslösa personer (vissa nämndledamöter såsom tillsyningsmän),⁴⁴ m. m. Vid tillkomsten av FKL överflyttades dessa uppgifter till kommunalnämnd (38 § FKL). Efterhand har allt fler speciella förvaltningsuppgifter lagts på kommunerna, så att den specialreglerade förvalt-

⁴¹ KPr 1948 nr 140 s. 65 ff.

⁴² 1 § KF 30/12 1857 (nr 69) angående vad till förekommande och hämmande av farsoter och smittosamma sjukdomar bland rikets invånare bör iakttagas.

⁴³ 3 §, 2 mom. FvF 1853.

⁴⁴ 2 §, 1 mom. KSt 29/5 1846 (nr 14) angående försvarslösa och till allmänt arbete förfallna personer.

ningen numera intar en dominerande ställning i kommunalförvaltningen. För handhavande av de speciella förvaltningsuppgifterna skall en kommun i allmänhet tillsätta särskilda nämnder. Obligatoriska nämnder enligt specialförfattningar är exempelvis byggnadsnämnd, hälsovårdsnämnd, socialnämnd, barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd och skolstyrelse.

Av det sagda följer att, medan kommunallagarnas kompetensregler medger de kommunala organen en ganska stor handlingsfrihet, specialförfattningarnas kompetensföreskrifter som regel begränsar nämndernas kompetens till att endast avse handhavandet av bestämda förvaltningsuppgifter. Till fullgörande av uppgifterna enligt specialförfattningarna kan nämnderna vara utrustade med särskilda maktbefogenheter, såsom rätt att bevilja eller vägra tillstånd samt att meddela förelägganden och förbud och därvid göra sig åtyddade genom viteshot eller andra tvångsmedel. Kommunallagarna anvisar däremot ej några tvångsmedel, med vilkas hjälp myndigheterna kan få sina önskemål tillgodosedda. I stället får myndigheterna, om de behöver träda i kontakt med privaträttsliga subjekt, göra detta i privaträttsliga former.

Ett beslut av en kommunalmyndighet skall i allmänhet angripas medelst anförande av kommunalbesvär. Beträffande besvär över vissa nämnders beslut kan det dock finnas föreskrifter, att besvären skall anföras såsom förvaltningsbesvär. Dylika bestämmelser utesluter tillämpning av kommunallagarnas besvärregler. Skulle ett nämndbeslut ej omfattas av specialförfattningens besvärregler, kommer dock KomL:s besvärregler att bli subsidiärt tillämpliga (76 §, 2 mom. KomL).

§ 3. Faktorer av betydelse för den fortsatta undersökningen

Bestämningen av det domstolsbegrepp, som begagnas i avhandlingen, har i möjligaste mån skett i anslutning till föreställningen, att rättskipningen bör vara anförtrodd särskilda för ändamålet inrättade organ. Se inledningen, § 2, I. Det anförda torde dock ha visat, att ej all verksamhet vid domstolarna är avsedd att skola uppfattas som rättskipning.

Vad gäller de allmänna domstolarna utövas rättskipningen som nämnts genom prövningen av tvistemål och brottmål, medan befattningen med domstolsärenden anses utgöra rättsvårdande verksamhet. Domstolsärendena, som handlägges av allmän domstol med stöd av uttryckliga författningsbestämmelser i varje särskilt fall, påminner till sin natur i mångt och mycket om administrativa mål och ärenden. Exempelvis kan ett domstolsärende upptagas efter ansökan eller ex officio, och en part i ett domstolsärende behöver ej nödvändigtvis ha någon motpart. Liksom inom förvaltningen sker avgörandet genom beslut och rättsmedlet utgöres av besvär. Dessutom är de åtgärder, som domstol vidtar i dylika ärenden, i huvudsak sådana åtgärder, som det vanligtvis ankommer på myndigheter att ombesörja, såsom registreringsåtgärder, personförordnanden, beviljande av tillstånd eller tillsynsåtgärder. Skulle det framdeles visa sig erforderligt eller lämpligt att i fråga om domstolarna begränsa undersökningen till den rättskipande delen av domstolsverksamheten, finns det uppenbarligen underlag för en sådan åtgärd. Se härom kap. IV, § 2.

Det är emellertid ingen lätt uppgift att på motsvarande sätt försöka ange, i vilka

avseenden en specialdomstol fullgör rättskipning. Som nämnts brukar en av de främsta anledningarna till inrättande av specialdomstolar vara att man vill skapa ett organ, som lämpar sig för avgörande av frågor av både judiciell och administrativ natur. Härav följer, att specialdomstolarna i väsentligt mindre omfattning än de allmänna domstolarna kan anses utöva rättskipning och att en specialdomstol i vissa fall kanske ej ens kan sägas ha rättskipning som huvuduppgift. Den metod, med vilken man synes ha bäst utsikter att någorlunda objektivt fastställa omfattningen av en specialdomstols rättskipande verksamhet, torde vara att undersöka vilka frågor, som — om domstolen ej funnits — skulle ha prövats av allmän domstol i tvistemåls- eller brottmålsväg. Härvid torde man bl. a. kunna få viss ledning av att frågan tidigare avgjorts i tvistemåls- eller brottmålsväg. Som rättskipning torde kunna karakteriseras bl. a. den verksamhet, som VD utövar vid handläggning av stämningsmål, AD vid mål rörande kollektivavtal, FastD vid mål enligt MiljöskL, fiskevärderingsnämnd vid mål om ersättning för mistad fiskerätt och va-nämnden vid mål rörande tvist mellan huvudman och fastighetsägare.

Således kan man konstatera, att rättskipningen vanligtvis försiggår vid allmän domstols handläggning av tvistemål och brottmål, dock att denna befogenhet i vissa fall kan vara delegerad till specialdomstol. Ett karakteristiskt drag hos rättskipningen är att det saknas en uttömmande uppräkningslista av vilka slags frågor, som kan handläggas i tvistemåls- eller brottmålsväg. På denna punkt skiljer rättskipningen sig väsentligen från förvaltningsförfarandet, då myndigheterna, som torde ha framgått, har vardera sitt behörighetsområde bestämt genom uttryckliga författningsbestämmelser, oftast på så sätt att bestämmelserna anger konkreta grupper av mål eller ärenden. Även om man anser sig ha anledning att skilja mellan förvaltningsrättskipning och förvaltning i allmänhet bör man finna, att myndigheterna oavsett verksamhetsform har att var för sig taga befattning med frågor inom bestämda ämnesområden. Härav följer, att domstol bör vara det organ, som i allmänhet skall lösa tvister eller ådöma påföljder, medan myndighet endast då särskilda författningsbestämmelser härom finns torde äga fullgöra liknande uppgifter. Detta kan tänkas vara av viss betydelse för den fortsatta undersökningen. Se härom vidare nedan kap. IV, § 2.

Vidare är ett av skälen till att de ovan angivna organen inordnats under avhandlingens domstolsbegrepp, att dessa organ bildar en enhetlig grupp i så måtto att, om talan kan fullföljas, detta skall ske till ett organ inom gruppen. Se inledningen, § 2, II. Emellertid har den tidigare framställningen i förevarande kapitel visat, att gränsen mellan domstols och myndighets behörighetsområden ej är absolut i detta avseende, utan att ett avgörande av myndighet i vissa fall skall överklagas hos domstol. Detta är exempelvis fallet med utsökningsmål och mål om gåvoskatt. Förmodligen gäller speciella kompetensfördelningsprinciper för fall med blandad instansordning, varför det kan finnas skäl att senare eventuellt överväga om dylika fall skall särbehandlas eller rentav avföras från undersökningsområdet. Se härom vidare nedan kap. IV, § 1.

Kap. II. Lagstiftning rörande kompetensfördelningen

§ 1. Generella föreskrifter rörande förhållandet mellan domstols och myndighets kompetens

Enligt 10: 17 p. 1 och 19: 9 RB äger reglerna om laga domstol i tvistemål och brottmål, dvs. bestämmelserna i kapitlen 10 och 19 i RB, ej tillämpning, om tvist eller fråga om ansvar skall upptagas av annan myndighet än domstol. Som framgår bestämmer dessa författningsstadganden ej själva kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet, utan i stället förutsätter de att denna fråga vunnit reglering i annan ordning.

Vidare föreskrives i 5 § RP att stadgande i lag eller författning om allmän domstols behörighet att upptaga mål, som tidigare handlagts av förvaltningsmyndighet, alltjämt skall gälla. Ej heller ur detta stadgande kan utläsas hur gränsen mellan domstols och myndighets behörighetsområden skall dragas. Lagrummet ger endast fortsatt giltighet åt vissa äldre författningar, såsom FSD, KK 1860, KF 1877 och LKRD.

Enligt ett uttalande av Processlagberedningen har man med RB ej åsyftat att i allmänhet rubba den gränsdragning mellan domstolsprocess och förvaltningsprocess eller mellan ordinär process och specialprocess, som kunde anses vara gällande vid RB:s ikraftträdande.¹

Vad nu anförts synes vara de enda generella föreskrifter eller motivuttalanden, som i någon mån kan anses uttrycka läget i gällande rätt.

I. 10: 26 GRB

I äldre rätt fanns bestämmelser i 10: 26 GRB, som i vissa hänseenden reglerade frågan om förhållandet mellan domstols och myndighets kompetens. Stadgandet lød: ”De mål, som den allmänna hushållningen i riket, kronans varjehanda ingälder, så ock de, som någons ämbete och tjänst, högre eller ringare, och fel där i röra, pröves och dömes av dem, som Konungen vård och inseende där över betrott haver, efter ty, som i särskilda stadgar därom sägs.” Även om stadgandet som sådant numera ej kan tillämpas av domstol, är det tänkbart att till följd av ovan nämnda uttalande av Processlagberedningen stadgandets principer bör vinna tillämpning i praxis. Anmärkas bör att 10: 26 GRB fortfarande är i kraft i Finland.

Stadgandet omfattade tre typer av mål, nämligen mål rörande dels allmänna hushållningen, dels kronans varjehanda ingälder, dels någons ämbete och tjänst samt fel däri. Hushållningsmål torde med modern terminologi ha motsvarat förvaltningsärenden i allmänhet.² Skattemål torde ha utgjort den viktigaste gruppen av mål rörande kronans ingälder, dvs. inkomster.³ Mål rörande någons ämbete och

¹ SOU 1944: 10 s. 43.

² SOU 1964: 27 s. 55.

³ Jfr Ljungman s. 120.

tjänst ansågs innefatta bl. a. tvister angående lön eller pension. Vad gäller mål rörande fel i ämbete och tjänst var det enligt härskande uppfattning i svensk doktrin ej fråga om mål angående disciplinärt ansvar utan om en äldre typ av mål, som hade karaktär av en "administrativ-judiciell" bestraffning.⁴ I finsk doktrin menar man dock allmänt att stadgandet omfattar de moderna disciplinmålen.⁵ Vanligtvis har man inom doktrinen i korthet angivit det område, som stadgandet avgränsade, såsom den offentliga rättens.⁶

Enligt stadgandet skulle förevarande mål prövas och dömas av dem, som konungen i särskilda stadgar betrott härmed. Vid sidan av stadgandet skulle det således finnas en kompetensbestämmelse i en administrativ författning. Mål om stats-tjänstemäns löner och pensioner var, som redan påpekats, att hänföra till mål om någons ämbete och tjänst. Det torde vara allmänt bekant att under den tid stadgandet var i kraft ej endast myndighet utan också domstol ägde pröva dylika mål. Sannolikt kunde detta ske, därför att K.M:t ej genom särskilda stadgar hade föreskrivit, att dylika tvister skulle upptagas och avgöras av myndighet.⁷ Beträffande en speciell typ av lönemål, s. k. löningsmål, fanns föreskrifter, att dylika mål skulle handläggas av myndighet, vilket medförde att domstol ansågs vara inkompetent att pröva dessa mål.⁸ Det är att märka att stadgandet ej omfattade författningar, som tillkommit genom riksdagens medverkan.

Uttrycket "pröva och döma" har tolkats på skilda sätt i doktrinen. Vissa författare har menat, att det i ordet "döma" legat ett krav på att det administrativa avgörandet skulle träffas i en domstolsliknande ordning. Andra, åter, har uppfattat "döma" som synonymt med "avgöra" och ej förknippat uttrycket med någon viss kvalitet hos förvaltningsförfarandet. Se härom vidare kap. III, § 2.

Frågan, huruvida en kompetensbestämmelse i en författning av lags natur utesluter domstols kompetens, reglerades ej genom 10: 26 GRB, varför stadgandet också saknar betydelse för inställningen i gällande rätt till frågan. Ovannämnda uttalande av Processlagberedningen synes innebära att de principer, som kan utläsas ur stadgandet, alltså äger tillämpning på fall, där kompetensbestämmelsen finns i en administrativ författning från tiden före RB:s ikraftträdande. Däremot är det oklart, om samma principer skall gälla, då myndighets behörighet normeras av nytillkomna administrativa kompetensbestämmelser. I doktrinen är man oense härom. Somliga anser det vara uteslutet att genom en ny administrativ reglering kunna inskränka den domsrätt, som enligt allmän lag tillkommer domstol.⁹ Häremot framhåller andra, att Processlagberedningens uttalande ej enbart konserverar "den administrativa domsrätt som gällde enligt 10: 26, m. a. o. icke enbart resultatet av 10: 26, utan även gränsdragningen i och för sig, principen".¹⁰

⁴ Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 1 s. 193 f; Jägerskiöld Skrifter åt minnet av C. A. Reuter-skiöld s. 150; Jägerskiöld FT 1948 s. 213 not 2; Myrberg s. 17; Sundberg s. 11, 395.

⁵ Palme Disciplinär bestraffning s. 31 ff.

⁶ Herlitz s. 97; Herlitz FT 1947 s. 307, 321; Herlitz Föreläsningar III s. 455; Sundström SvJT 1952 s. 349; Sundberg s. 392; Petrén FT 1951 s. 44; Eek FT 1955 s. 20; Jägerskiöld s. 34; Westerberg s. 156.

⁷ Ernberg s. 4.

⁸ Om denna typ av lönemål, se vidare nedan kap. IX, § 1, II, C.

⁹ Sundberg s. 393; Sundström SvJT 1952 s. 350; Petrén FT 1951 s. 43.

¹⁰ Westerberg Minnesskrift utgiven av juridiska fakulteten i Stockholm s. 243 och Westerberg s. 160. Se också Strömberg s. 210 och Eek FT 1955 s. 20 f.

II. Betydelsen av 10: 26 GRB för den fortsatta undersökningen

A. Begränsning till offentligrättsliga frågor?

Tillämpningsområdet för 10: 26 GRB omfattade, som nämnts, vad man med modern terminologi brukar kalla den offentliga rättens område. Den omständigheten, att 10: 26 GRB endast reglerade ett visst rättsområde, har lett mig till att överväga om förevarande problem ej skulle kunna begränsas på motsvarande sätt. Med en uppdelning i privaträtt och offentlig rätt skulle man nämligen kunna förutsätta, att privaträttsliga tvister i princip tillhör domstols avgörande, och låta undersökningen i huvudsak avse det offentligrättsliga området. I doktrinen kan man stundom träffa på tanken, att det ej föreligger något egentligt problem beträffande privaträttsliga tvister och att undersökningen således fortsättningsvis kan inriktas på tvister av annan typ.¹¹ Värde av en sådan uppdelning kommer att bero därav, i vad mån man klart kan skilja det ena området från det andra. Den vanligaste uppdelningen, att privaträtten behandlar reglerna om enskildas inbördes rättsförhållanden, medan den offentliga rätten behandlar reglerna om de offentliga subjektens organisation och verksamhet samt deras förhållande inbördes och till medborgarna,¹² förutsätter att man redan har kunskap om när staten eller kommun uppträder som privaträttsligt respektive offentligrättsligt subjekt. Emellertid är det ingen lätt uppgift att klart ange skillnaden mellan det allmännas privaträttsliga och dess offentligrättsliga verksamhet. I modern doktrin anser man att den senare verksamheten kännetecknas därav, att den är underkastad en typisk rättslig reglering, som avviker från den som gäller för enskild verksamhet.¹³ Således skulle det, innan undersökningen borde drivas vidare, krävas en inventering av tänkbara författningar för att kunna åstadkomma en klar avgränsning av det område, där problemet om kompetensfördelningen mellan domstolar och myndigheter hörde hemma. Denna i och för sig föga lockande uppgift torde knappast ens vara möjlig att konsekvent genomföra, eftersom många författningar sannolikt skulle visa sig förete både privaträttsliga och offentligrättsliga drag. Av det anförda följer, att man torde göra klokast i att avstå från att försöka begränsa undersökningen till att endast gälla ett s. k. offentligrättsligt område. Risken för att utesluta en viss verksamhetsgren, inom vilken det förekommit intressanta kompetensfördelningsfrågor, är nämligen alltför påtaglig. Någon större belastning för undersökningen i stort torde det ej heller medföra, att kompetensfördelningsproblemet uppmärksammas oavsett rättsförhållandets natur.

Det förhållandet, att den fortsatta undersökningen ej kommer att bygga på indelningen i privaträtt och offentlig rätt, innebär naturligtvis ej att kompetensfördelningsprinciper, som anknyter till denna indelning, ej vidare skall uppmärksammas i undersökningen. Av stadfästelseresolutionen till 1734 års lag framgår att man vid denna tid skilde mellan "allmänna lagen", å ena sidan, samt politi- och ekonomiförfattningar, å andra. Således bestod enligt den tidens synsätt 1734 års lag av "allmänna lagen", som var relativt stabil och omfattade såväl civilrätt som

¹¹ Se t. ex. Herlitz s. 97.

¹² Efter Strömberg s. 11.

¹³ Strömberg s. 15 och här till Ragnemalm s. 85.

straff- och processrätt, medan politi- och ekonomiförfattningar ej lämpade sig för att upptagas i lagen, därför att deras innehåll var mera skiftande och egentligen bestämdes av statsnyttan. I äldre rätt har sannolikt idéer om en dylik indelning påverkat kompetensfördelningen, och som nedan kommer att framgå var det alltså på 1800-talet en vanlig tanke, att kompetensfördelningen såvitt möjligt borde anknyta till indelningen i privaträtt och offentlig rätt. Se härom vidare under § 2, II, A.

B. Kravet på författningsstöd

Det i 10: 26 GRB uppställda kravet, att det skall finnas en kompetensbestämmelse i en administrativ författning, torde ge en viss antydning om hur myndighets beslutanderätt skall vara beskaffad för att kunna utesluta allmän domstols kompetens att pröva tvistemål. Man synes nämligen genom en e contrario-tolkning kunna sluta sig till att, om det i ett visst fall saknats författningsstadgande, som bemyndigat myndighet att fatta beslut, allmän domstol i princip bort vara behörig att pröva det instämnda käromålet, om detta eljest lämpat sig härför. Ej heller efter upphävandet av 10: 26 GRB har principen om författningsstöd någonsin blivit ifrågasatt, varför man sannolikt äger antaga att principen alltså gäller. Den fortsatta undersökningen — vilket främst har sin betydelse vid undersökningen av rättspraxis — kan följaktligen i huvudsak inriktas på sådana områden, där myndigheternas kompetens är bestämd genom uttryckliga författningsbemyndiganden.

§ 2. Författningar, lagförslag och utredningar under 1800-talet

I. Översikt av de viktigaste lagförslagen och utredningarna

A. Inom det förvaltningsrättsliga området

Den statsvälvning som skedde år 1809 angick i första hand de högsta statsorganen. Kort efter tillkomsten av RF restes krav, att även styrelseverken borde reformeras. Det är frestande att sätta anspråken i förbindelse med en önskan att bringa styrelseverken i överensstämmelse med de idéer om maktindelning, som enligt förarbetena till grundlagen ligger till grund för det svenska statsskicket. Emellertid torde motiven ha varit av andra slag. I början synes sålunda uppmärksamheten ha varit fästad på angelägenheten av att nedbringa förvaltningskostnaderna.

Redan i juli 1809 uppdrogs åt StU i anledning av en proposition att uppge de besparingar, som kunde verkställas, under förutsättning att ärendena genom en förbättrad metod för deras handläggning skulle lika noggrant som förut kunna skötas av ett mindre antal, bättre lönade ämbetsmän.¹ Senare förklarade ständerna, att de ej ansåg sig kunna företaga erforderliga undersökningar utan anhöll, att en kommitté skulle nedsättas.² Till följd härav förordnade K.M:t år 1811 en kommitté, bestående av utrikesstatsministern samt presidenten och en ledamot från varje kollegium, för att inkomma med förslag i ämnet. I betänkande, avgivet

¹ Bd 1809—10 V s. 398 f.

² Ad 1809 V s. 18 f.

påföljande år,³ yttrade kommittén ”att, innan något hufvudsakligt kunde uträttas, i afseende å styrelseverkens förändring, borde gränsen mellan juridiska och økonomiska mål bestämmas, samt åt en Comité updragas, att, utan hinder af gällande lagar och författningar, föreslå sådana økonomiska stadganden, samt den ordning för de allmänna ärendernas handhavande, som, med rikets dåvarande skick och dermed gemenskap ägande förhållanden, bäst kunde instämma”.⁴ Först genom detta yttrande synes behovet av en gräns mellan judiciella och administrativa mål ha påtalats. Frågan aktualiserades således ej i syfte att realisera Montesquieus maktodelningslära utan för att skapa nödigt underlag åt rationaliseringar och kostnadsbesparingar inom förvaltningsverken.

Efter upprepade framställningar av ständerna, att den i ovan återgivna yttrande föreslagna kommittén skulle inrättas,⁵ förordnade K.M:t 1816 en överdirektör Rönbeck att företaga förberedande undersökningar rörande rikets styrelseverk.⁶ Då ständerna vid riksdagen 1817/18 fann, att endast Rönbeck och ej någon kommitté blivit förordnad, utsåg de ett särskilt utskott att utarbета allmänna grunder för indragning och sammanslående av överflödiga ämbeten och tjänster samt en förbättrad arbetsmetod.⁷ I sitt yttrande förklarade utskottet till en början att, om än man kunde påräkna besparing i statsutgifterna genom en ny reglering av styrelseverken, huvuduppgiften för utskottet var att till vinnande av mera skyndsamhet, enhet och ordning i de allmänna ärendenas gång föreslå en lämpligare inrättning av den inre styrelsen.⁸ För detta ändamål ville utskottet avskaffa den kollegiala styrelseformen och i stället införa en ministerstyrelse. En sådan reform ansåg utskottet dock först kunna genomföras, *sedan alla rättsfrågor blivit skilda från förvaltningsverkens handläggning och domsrätten i desamma överlämnad till de allmänna domstolarna*, så att ministrarna endast kom att utöva inflytande på allmänna frågor. Utskottet påtalade också att, jämte en sådan ny reglering av styrelseverken, de ekonomiska författningarna borde genomses och förenklas; utskottet förde t. o. m. fram tanken på ett ”ekonomiskt lagverk”.⁹ Ständerna vid samma riksdag anhöll i skrivelse till K.M:t, att en kommitté måtte förordnas att genast och verksamt företaga ny reglering av rikets ämbeten och tjänster samt ett förbättrat arbetssätt inom rikets styrelseverk.¹⁰ Med hänvisning till denna framställan förordnade K.M:t i februari 1819 en kommitté för reglering av rikets styrelseverk.¹¹

Något senare samma år uppmärksammade K.M:t det andra yrkandet i 1812 års betänkande på så sätt, att K.M:t ålade Lagkommittén samt de till styrelseverkens reglerande och till ekonomiska författningarnas överseende förordnade kommittéerna att under utarbetandet av deras förslag noga tillse, *att alla rättsfrågor blev*

³ Transumt av betänkandet finns i Bih 1812 II s. 1333 ff.

⁴ Ifrågavarande citat är hämtat från Hartmandsdorff s. 4 f. Detta parti av originalmanuskriptet är ej tryckt.

⁵ Se Bih 1812 III s. 1789 ff och Bih 1815 V: 3 s. 1767 ff.

⁶ Rönbeck avgav 1819 två betänkanden, vilka dock aldrig tryckts: Förslag till grunder för reglering af de publika civil verkens göromål, K.M:ts kansliexpeditioners och domstolarnes undantagne samt Projekt om de publika administrerande verkens inre organisation och arbetsordning. Se härom Thyselius s. 63.

⁷ Ad 1818 III s. 52 ff; Pr 1817/18 II s. 759 f; Bg 1817/18 II s. 990 ff; Bd 1817/18 III s. 51 f.

⁸ Bih 1817/18 VIII s. 657 ff.

⁹ Bih 1817/18 VIII s. 675 f.

¹⁰ RSkr 1817/18 nr 233.

¹¹ Rikets styrelseverk s. 1.

skilda från de allmänna ärenden, som tillhörde de administrativa myndigheterna, på det den befattning, som dessa myndigheter hittills hade ägt med ämnen, vilka efter deras egenskap borde tillkomma domaremakten, framdeles skulle upphöra.¹² I motiveringen hette det bl. a., att K.M:t hade funnit den sammanblandning av de administrativa myndigheternas och domaremaktens befattningar, som uti åtskilliga nu gällande lagar och författningar ej fanns tillräckligt förekommen, utgöra väsentligaste hindret för ernående av det ändamål, att de allmänna ärenden, som tillkom den egentliga styrelsen eller de administrativa myndigheterna, måtte med kraft och verksamhet kunna skötas och enskild rätt och säkerhet noggrant vårdas, genom lagarnas oväldiga skipande av en oberoende domaremakt. Denna befallning ansåg kommittéerna säkrast kunna uppfyllas genom att de alla tre sammanträdde till gemensamma överläggningar. Kommittéerna (i det följande kallade kommittéerna i Rättsfrågors skiljande) avgav i april 1820 ett gemensamt underdånigt betänkande rörande rättsfrågors skiljande från de administrativa verken (i undersökningen kallat Rättsfrågors skiljande).

K.M:t fann frågan vara av sådan vikt och grannlagenhet, att K.M:t ej ville fatta något beslut förrän ständerna hade yttrat sig.¹³ De kommitterade till reglering av rikets styrelseverk erhöll dock K.M:ts tillåtelse att utan avbidan på K.M:ts beslut, vid utarbetande av sitt förslag till ny reglering av rikets ämbeten och tjänster, antaga och tillämpa de grunder och de mellan förvaltnings- och domaremyndigheterna föreslagna gränser, som betänkandet Rättsfrågors skiljande innefattade.¹⁴ Kommittén avgav sitt betänkande i juni 1822 (i undersökningen kallat Rikets styrelseverk).

SäU vid 1823 års riksdag avlät ett betänkande i frågan om reglering av rikets styrelseverk (i undersökningen kallat SäU:s betänkande), som bl. a. innehöll vissa synpunkter på frågan om rättsfrågors avsondrande från förvaltningsverken.¹⁵ Riksdagen överlämnade, utan särskild prövning, utskottsbetänkandet till konungen, med anhållan, att K.M:t "täcktes" till verkställighet befordra de delar av utskottets förslag, vilka K.M:t kunde finna ledande till förenkling av styrelsen och till inskränkning av ämbetsmännens antal.¹⁶

Genom tre författningar av den 17 april 1828 blev vissa mål skilda ifrån rikets styrelseverk och överflyttade till de allmänna domstolarna. De tre författningarna var: KF angående upphörande av styrelse-verkens domsrätt i visse mål (FSD), KF angående upphörande av dess och rikets commerce-collegii domsrätt i visse, till dess handläggning nu hörande, tviste-, brott- och utsökningsmål (FKomKD) samt KF, att dess och rikets bergs-collegii domsrätt i de, bruks- och bergshanteringen rörande, tviste-, brott- och utsökningsmål kommer att upphöra (FBergsKD).

Av de mål, som enligt kommittéerna i Rättsfrågors skiljande borde överflyttas till domstol och som för detta ändamål borde ha upptagits i FSD, var det blott en tredjedel, som inkluderades i förordningen. Under sådana omständigheter borde det ligga nära till hands, att ytterligare överflyttningar snart skulle krävas. Det kom emellertid att dröja ända till 1844—45 års riksdag, innan något dylikt blev

¹² Rättsfrågors skiljande s. 1.

¹³ KPr 1823 nr 24 s. 488.

¹⁴ Rikets styrelseverk s. 40 f.

¹⁵ SäU:s betänkande s. 23 ff.

¹⁶ RSKr 1823 nr 458.

aktuellt. Vad denna tystnad kan ha berott på är svårt att säga. Uppgifter förekommer från denna tid, vilka tyder på att 1828 års författningar medförde en ökad arbetsbelastning för domstolarna.¹⁷ Det kan alltså helt enkelt ha varit sådana praktiska skäl, som hämmade en utveckling i överensstämmelse med de nämnda författningarna.

K.M:t avlät till 1844—45 års riksdag proposition om sådan ändring i RF, att antalet ledamöter i HD skulle kunna ökas. K.M:t ansåg att en sådan ökning skulle medföra, *att man till HD kunde överlämna någon del av de besvärsmål, vilka avgjordes i statsrådet*, nämligen sådana som egentligen utgjorde rättstvister.¹⁸ Förslaget upprepades vid riksdagen 1856—58 genom KU.¹⁹

Vid sistnämnda tidpunkt hade frågan om måls skiljande från myndigheterna uppstått i annat sammanhang. Det var i förbindelse med en skrivelse av den 25 april 1857 från ständerna om nedsättande av en kommitté för att avge yttrande och förslag rörande omorganisation av styrelseverken och förvaltningsmyndigheterna.²⁰ Ändamålet med förändringen skulle vara att föra organisationen i närmare samband med statsdepartementen och att åstadkomma möjligaste enkelhet i ärendenas behandling i förening med nödig säkerhet. I skrivelsen anförde ständerna bl. a., att det syntes erforderligt, att åtskilliga frågor angående tillämpningen av gällande författningar i beskattningsärenden eller utgörandet av allmänna onera, som handlades och genom utslag avgjordes av vissa kollegier, blev skilda från de departementala förvaltningsavdelningarna. Ständerna förmenade att — till den del dessa frågor ej ansågs böra bli föremål för behandling vid allmänna domstolarna — desamma möjligen skulle kunna överlämnas till avgörande av den redan befintliga kamerala överdomstolen, KR, som sålunda skulle komma att behandla alla frågor om tillämpning av beskattningsförfattningarna och utgörande av allmänna onera. I skrivelsen uttryckes dock farhågor, att ett förslag till överflyttning av spörsmålen till allmän domstol skulle möta betänkligheter i många och till äventyrs de flesta fall. Följande år tillsattes en kommitté för att avge yttrande och förslag i ämnet, vilken sedermera avgav ett underdånigt betänkande angående förändrad organisation av rikets styrelse- och förvaltningsverk, daterat den 26 maj 1859 (i undersökningen kallat Styrelse- och förvaltningsverkens organisation). Trots att det i den bakomliggande skrivelsen endast ifrågasattes en överflyttning av skattemål och då främst till KR, *kom betänkandet att innehålla ett utkast till skiljande av mål i allmänhet från KamK för att överlämnas till allmän domstol*.²¹

Vid 1868 års riksdag upptogs på nytt spörsmålet om överflyttning av besvärsmål till domstolarna. Sedan 1828 hade blott utfärdats KK 1860, vilken till domstols handläggning och prövning hänfört tvistefrågor rörande upphörande av åbo- och besittningsrätt till kronohemman och lägenheter. Kungörelsen utgjorde faktiskt det

¹⁷ De uppgifter, som jag åsyftar, finns i ett utlåtande av KU 1844—45 nr 19. I utlåtandet anføres att K.M:t ansåg, att det stora antalet balanserade mål hos HD var en följd ej mindre av den förökning i folkmängden och de nya förhållanden, som hade inträffat sedan år 1809, än ock därav att under tiden, och synnerligen genom 1828 års författningar, många rättsfrågor, som förr varit i administrativ väg handlagda, blivit till de allmänna domstolarnas behandling överlämnade. Det framgår vidare av utlåtandet, att stora balanser också fanns hos Göta HovR.

¹⁸ KPr 1844—45 nr 66 1/2 s. 2.

¹⁹ KU 1856—58 nr 34.

²⁰ RSKr 1856—58 nr 65.

²¹ Styrelse- och förvaltningsverkens organisation s. 98 f.

enda direkta resultat, som nämnda utkast i Styrelse- och förvaltningsverkens organisation förde med sig. Fråga om överflyttning av mål till domstol uppstod vid 1868 års riksdag i två av varandra oberoende fall. I likhet med tidigare förslag var vid båda tillfällena frågan associerad med större projekt. I det ena fallet gällde det rättighet för konungen att uppdraga avgörandet av vissa ärenden åt departementschef.²² I det andra avsågs att vidtaga åtgärder till besparing i utgifterna för den civila administrationen.²³

Beträffande förstnämnda förslag, som framlades i en proposition, avgav KU ett utlåtande. Utskottet, som avstyrkte den föreslagna reformen, förordade att man från regeringens handläggning skilde sådana mål, som ej genom sin natur nödvändigt hörde dit och som lämpligen kunde bli föremål för andra myndigheters behandling.²⁴ Därvid borde övervägas en stor del av de s. k. besvärsmålen och *dessas överflyttning till HD*. Intressant är att utskottet föreställde sig, att ett förslag i detta syfte ej skulle möta svårigheter hos regeringen eller riksdagen, då vid det laget åsikten om en sådan åtgärds ändamålsenlighet redan hade vunnit insteg.

Frågan om åtgärders vidtagande till besparing i utgifterna för den civila administrationen uppstod till följd av en i AK väckt motion. För att uppnå nämnda syfte föreslog motionären, att man utgick från vissa grunder, av vilka en utgjordes av att domsrätten i de administrativa målen överfördes till domstolarna.²⁵ Med anledning av motionen avlät SäU ett utlåtande, vilket väsentligast utmynnade i ett förslag, att rikets kollegier och övriga förvaltande, centrala ämbetsverk, med undantag av KR, borde upphöra såsom mellaninstanser och ingå i regeringsdepartementen.²⁶ Reformen anbefalldes dock endast om vissa förutsättningar vann bifall. En dylik premis var att vissa mål, som anhängiggjordes hos administrativ ortmyndighet och genom besvär kunde fullföljas antingen hos rikets kollegier eller andra förvaltande, centrala ämbetsverk samt vidare hos K.M:t i statsrådet eller ock omedelbart hos K.M:t, *överlämnades till behandling av allmän domstol*. Tre utskottsledamöter anmälde reservation och förenade sig i ett gemensamt yttrande, i vilket de rekommenderade en mindre långtgående ombildning — huvudsakligast genom sammanslagning av verk — för att åstadkomma besparing.²⁷ Reservanterna gjorde ej organisationsändringarna beroende av måls överflyttning till domstol men föreslog likväl en dylik omdaning. Nedan kommer att framgå att minoriteten i sistnämnda avseende väsentligt skilde sig från majoriteten. Se nedan II, B om inrättande av blandad instansordning. Resultatet blev att riksdagen kom att i skrivelse till K.M:t anhålla, att K.M:t tog i övervägande ett förslag, som till stora delar överensstämde med *reservanternas*.²⁸

I samband med att skrivelsen föredrogs inför K.M:t i statsrådet framlade chefen för ecklesiastikdepartementet ett förslag, att fattigvårdsärenden, som tillhörde departementets handläggning, skulle överflyttas till HD.²⁹ Sedan HD:s utlåtande

²² KPr 1868 nr 7.

²³ Mot 1868 II nr 69.

²⁴ KU 1868 nr 3 s. 9.

²⁵ Mot 1868 II nr 69 s. 3 ff.

²⁶ SäU 1868 nr 1 s. 60.

²⁷ SäU 1868 nr 1 s. 65 f.

²⁸ RSkr 1868 nr 89 s. 7 f.

²⁹ NT 1869 s. 20 f.

över förslaget inhämtats,³⁰ lät K.M:t förslaget ingå i den proposition om ny fattigvårdsförordning, som K.M:t framlade för 1871 års riksdag.³¹

Med anledning av samma riksdagsskrivelse anbefallde K.M:t KamK och KR att var för sig avge underdånigt utlåtande, huruvida bland de mål, som från dessa ämbetsverk fullföljdes till K.M:t genom statsdepartement, några kunde anses böra antingen helt och hållet överlämnas till behandling av domstol eller också endast i sista instansen handläggas av juridisk myndighet.³² Efter gemensam beredning mellan justitiedepartementet och övriga departement, till vilka administrativa besvärsmål fullföljdes, blev ett författningsförslag utarbetat. Sedan HD yttrat sig över förslaget,³³ avlät K.M:t proposition till riksdagen rörande förslag till förordning angående ändrade bestämmelser i avseende å behandlingen och fullföljden av vissa mål (KPr 1874 nr 7).

Med anledning av propositionen avgav LU vid 1874 års riksdag ett utlåtande, i vilket utskottet hemställde, att riksdagen skulle förklara att propositionen ej i sin helhet kunde bifallas.³⁴ AK godkände utlåtandet efter blott ett kort anförande av en ledamot.³⁵ I FK orsakade LU:s yttrande ett visst meningsutbyte.³⁶ Med knapp marginal i omröstningen segrade också i denna kammare utskottets förslag.

För nästföljande riksdag förklarade K.M:t, att riksdagens beslut kom att "förfalla", då detsamma, i den mån propositionen bifallits, avsåg ändringar av lagar och författningar, vilka rörde rikets allmänna hushållning och föll under § 89 RF och då genom den av riksdagen antagna författningen det i propositionen åsyftade ändamålet ej skulle ernås.³⁷ Det oaktat blev flera av de i riksdagens skrivelse nämnda tvisterna överflyttade till domstol genom KF 10/8 1877 (nr 26) angående vissa hittills i administrativ väg behandlade måls överlämnande till de allmänna domstolarna (KF 1877).

Vid riksdagen 1884 väcktes en motion om skrivelse till avhjälpande av rådande olägenhet med avseende på mängden av ärenden, som behandlades av K.M:t. Enligt motionären kunde rättelse i missförhållandet vinnas på två sätt, nämligen dels genom den administrativa domsrättens upphörande och dels genom omorganisation av statsrådet.³⁸ Motivet till motionen var att båda utvägarna skulle samtidigt övervägas. Motionären sade sig vilja undvika det tidigare "skådespelet", att när det ena sättet föreslogs och prövades, så ville man väl saken, men ansåg det andra lämpligare och intet blev utav.

Motionen, som väcktes inom AK, överlämnades till kammarens tredje TU, som

³⁰ NT 1869 s. 22 ff.

³¹ KPr 1871 nr 29 s. 21.

³² KPr 1874 nr 7 s. 2; NT 1873 s. 733.

³³ KPr 1874 nr 7 s. 6 ff; NT 1874 s. 1 ff.

³⁴ Utskottet hemställde att riksdagen för sin del skulle besluta en författning, som endast överlämnade vissa av de i propositionen upptagna målen till allmän domstol och som i alla instanser skilde målen från myndighets handläggning. LU 1874 nr 17 s. 9 ff.

³⁵ RProt 1874 II, 3:e bandet s. 83 f.

³⁶ RProt 1874 I, 2:a bandet s. 119 ff.

³⁷ KPr 1875 nr 5 s. 12. I ett utskottsutlåtande vid 1884 års riksdag gavs i viss mån ett annat motiv till att riksdagens förslag ej genomfördes. Inom regeringen — där det under tiden hade försiggått personombyte på statsministerplatsen — skulle man ha blivit tveksam, om ej "de principiella betänkligheterna vid och de antagliga praktiska olägenheterna" av det framlagda lagförslaget fick anses vara av ännu svårare art, än den olägenhet, detsamma hade till ändamål att avhjälpa. AK:s TU 1884 nr 20 s. 14 f.

³⁸ Mot 1884 II nr 84 s. 8 ff.

i sin tur ytterligare differentierade utvägarna. Dessa skulle vara inrättandet av flera statsdepartement, *avskiljande av en del ärenden från regeringens handläggning och deras överflyttning till domstolarna eller åtminstone i sista hand till HD, inrättandet av en särskild överförvaltningsdomstol* och stadgandet av en sådan ordning varigenom mängden av mindre viktiga ärenden, varmed K.M:t besvärades, hädanefter för slutlig behandling hänvisades till vederbörande ortmyndigheter eller i varje fall definitivt avgjordes inom de centrala ämbetsverken.³⁹

Av det anförda finner man att fråga om måls och ärendes överflyttning till domstol uppkom i författningsförslag eller utredningar, som åsyftade att nedbringa kostnaderna för förvaltningen, omorganisera styrelseverken och förvaltningsmyndigheterna, införa ministerstyrelse, minska arbetsbördan för K.M:t eller öka antalet ledamöter i HD.

B. Inom det processrättsliga området

Frågor, som ägde samband med kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet, dryftades självfallet inom de olika kommittéer, som under 1800-talet utarbetade förslag till ny RB. Av det skälet har det ansetts erforderligt att i den följande framställningen uppmärksamma bl. a. Lagkommitténs⁴⁰ förslag till allmän civillag (1826)⁴¹ och kriminallag (1832)⁴², Lagberedningens förslag till RB (1849), Nya lagberedningens betänkande angående rättegångsväsendets ombildning (1884) och Förstärkta lagberedningens betänkande angående huvudgrunderna för en ny rättegångsordning (1887).

II. Allmänna principer

En av de bärande tankegångarna i nu nämnda lagförslag och utredningar var att vissa typer av förvaltningsmål ägde den judiciella karaktären, att de dåvarande myndigheterna ej var lämpade att avgöra dem. För att råda bot härpå framträdde i huvudsak tre lösningar, nämligen att helt och hållet överflytta målen till allmän domstol, att införa den ordningen att fullföljd av målen skulle ske till allmän domstol, vanligtvis HD, eller att inom förvaltningens ram inrätta ett s. k. administrativt rättskipningsorgan, till vilket målen skulle kunna hänskjutas. I det följande kommer tonvikten av framställningen att läggas på diskussionerna rörande målens överflyttning till allmän domstol (A nedan), men eftersom dessa diskussioner i viss mån var betingade av de två andra föreslagna lösningarna torde det också vara nödvändigt att även något beröra förslagen om ändrad fullföljdsordning (B nedan) och inrättande av ett administrativt rättskipningsorgan (C nedan).

A. Överflyttning av mål till allmän domstol

I den intensiva debatt om fördelning av mål och ärenden mellan domstol och myndighet, som fördes under 1800-talet, framträdde ett flertal åsikter om den lämp-

³⁹ AK:s TU 1884 nr 20 s. 6.

⁴⁰ Redan 1822 hade kommittén publicerat ett första utkast till RB i tvistemål: Förslag till utskönningsbalk, så ock till rättegångsbalk. D. 1. Om rättegång i tvistemål. Sthlm 1822.

⁴¹ Förslaget finns också i en andra upplaga, tryckt år 1838.

⁴² Förslaget finns också i en andra upplaga, tryckt år 1839.

ligaste fördelningsmetoden. I det följande skall jag försöka analysera de metoder, som vanligtvis var före i diskussionen.

En analys av olika metoder för fördelning av mål och ärenden mellan domstol och myndighet torde underlättas, om sätten sammanföres i två grupper. Målen och ärendena synes nämligen kunna fördelas efter dels teoretiska och dels praktiska överväganden. Teoretiska överväganden utgöres av de principer efter vilka fördelning sker, medan praktiska överväganden hänför sig till följderna av fördelningen. En metod bestående av praktiska överväganden kan utformas antingen så, att vissa önskvärda följder skall tillgodoses, eller så, att vissa menliga verkningar skall undvikas. De två metoderna kan mycket väl kombineras. Det avgörande för uppdelningen är huruvida man har tagit störst hänsyn till principerna som sådana eller deras praktiska följder.

Intresset torde i lagförslag och utredningar främst ha varit riktat på följderna. HD:s yttrande av år 1873 visar på den benägenhet, som fanns att företaga praktiska överväganden. Majoriteten klargjorde att statsorganismen aldrig uppväxte på rent teoretisk grund och varnade för att en fördelning *efter principer* kunde leda till att domaremakten indrogs i den egentliga statsförvaltningen eller att förvaltningsmyndigheterna stympades eller splittrades.⁴³

Den proposition, som K.M:t avlät till 1844—45 års riksdag, omnämnde överflyttningen av besvärsmål till HD endast för att visa en av fördelarna med själva förslaget. Till det utlåtande, som KU avgav över propositionen, fogade Hartmansdorff reservation, i vilken han bl. a. avstyrkte den åsyftade avsöndringen av mål från konungen under åberopande av argument av praktisk art.⁴⁴ Nedan låter jag Hartmansdorffs åsikter bilda utgångspunkter för en översikt över olika praktiska överväganden.

Ett av Hartmansdorffs skäl var att, om statsrådet befriades från besvärsmålens föredragning, det var att befara att författningskunskapen försvann ur statsrådet.⁴⁵ Dess ledamöter kom att sakna erforderlig bekantskap med sättet att i ekonomisk lagstiftningsväg rätteligen verkställa ständernas önsksningar eller konungens vilja. En dylik åsikt syftade till att undvika en skadlig inverkan på den ekonomiska och administrativa lagstiftningen.

Ett annat argument, som redovisades hos SäU vid 1868 års riksdag, varnade om samma lagstiftningstyp, men avsåg ej dess tillkomst utan dess tillämpning. Enligt sistnämnda uppfattning var det oförenligt med den ekonomiska lagstiftningsrättens förutsättningar att hindra förvaltningen att i varje särskilt fall, efter egen omprövning, bestämma sin tolkning av de givna förordningarna eller i nödfall ersätta dem med nya bestämmelser.⁴⁶ Utskottet självt förkastade dock skälet med den motiveering, att denna uppfattning innebar att regeln, "att domaren icke *lämpar lagen efter tvistemålet utan tillämpar den på detsamma*", ej skulle komma att gälla, då förvaltningsrättsskipning utövades.⁴⁷ Vidare framhöll utskottet, att man ej hade

⁴³ NT 1874 s. 2 f. Samma tankegång hos Södergren i NT 1874 s. 27.

⁴⁴ KU 1844—45 nr 19 s. 9 ff.

⁴⁵ KU 1844—45 nr 19 s. 10.

⁴⁶ SäU 1868 nr 1 s. 4.

⁴⁷ SäU 1868 nr 1 s. 6.

gjort reda för sig tvistemålets rättsliga karaktär, då ett rättens område aldrig borde föreslås till ett experimentfält för förvaltningsgrundsatser.⁴⁸

Ett ofta anfört argument mot en överflyttning av mål och ärenden till domstol var att prövningen av de administrativa tvisterna krävde särskild sakkunskap hos handläggare. Enligt Hartmansdorff var det i administrativa tvister ej blott bättre rätt mellan de tvistande utan i allmänhet och förnämligast samhällets fördel, som vid målets avgörande skulle tagas i betraktande.⁴⁹ Lagfarna ämbetsmän saknade därför tillräcklig kännedom om statsförvaltningsmål och ännu mera övning eller vana att handlägga dem.⁵⁰ Krav på speciella kunskaper hos den som prövade förvaltningsmål framhölls också av JR Södergren⁵¹ och av AK:s tredje TU vid 1884 års riksdag.⁵²

Det främsta motivet till att inrätta specialdomstolar brukar ligga i att man vill förse dem med en sakkunskap, som ej finns hos de allmänna domstolarna. Lagkommittén, som vände sig mot systemet med särskilda domstolar, avfärdade motivet genom att påstå, att den som fordrade särskilda kunskaper hos domare för vissa tvisters avgörande förblandade det som hörde till bevisningen med det som hörde till domsrätten.⁵³ Denna uppfattning torde också ha vunnit insteg i frågor om kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet. Vid 1868 års riksdag framhölls att domaren ej behövde vara förfaren och äga speciella insikter i alla de förhållanden, vilkas riktiga bedömande utgjorde villkoret för en rättvis dom.⁵⁴ I stället borde domaren sättas i tillfälle att från ämbetsverken påkalla och erhålla behövliga utlåtanden.

Ofta påtalades att domstolsförfarandet mindre väl ägnade sig för handläggning av de administrativa spörsmålen.⁵⁵ Hartmansdorff befarade t. ex. att kollegiemålen, vilka ofta var på annat sätt ömtåliga och vanligen fordrade större skyndsamhet än justitieärenden, blev lidande på de juridiska formaliteternas långsamhet och oböjlighet.⁵⁶ HD medgav också denna skillnad i handläggningsmetoderna; dock föredrog domstolens flesta ledamöter att kalla ”den juridiska formalismen” för ”den för allmänna rättssäkerheten betryggande rättegångsordningen”.⁵⁷ Majoriteten i HD påpekade ytterligare ett förhållande, som gjorde domstolarna mindre lämpade, vilket förhållande kanske kan vara ägnat att förvåna. Enligt nämnda ledamöter kunde man ej förvänta någon *enhet* i åsikter i fråga om uppfattningen av statsintressets krav hos hundratalet domstolar och domstolsavdelningar *utan gemensamt föreningsband*. Man kan fråga sig varför enheten just i dylika mål skulle

⁴⁸ SäU 1868 nr 1 s. 8.

⁴⁹ KU 1844—45 nr 19 s. 10.

⁵⁰ Redan 20 år tidigare hade Hartmansdorff i egenskap av ledamot av kommittén för rikets styrelseverk avgivit ett särskilt anförande, i vilket han framhållit nödvändigheten av att vid måls avgörande förena lagfarenhet med sakkännedom. I detta anförande hade Hartmansdorff förklarat, att de allmänna domstolarna med sin brist på sakkunskap var mindre lämpade att avgöra alla de rättsfrågor, som kommittéerna i Rättsfrågors skiljande vid samma tid föreslagit skola överflyttas till allmän domstol. Hartmansdorff s. 165 ff.

⁵¹ Södergren i NT 1869 s. 41 ff och i NT 1874 s. 6, 28 ff.

⁵² AK:s TU 1884 nr 20 s. 15 f.

⁵³ Lagkommittén 1822 s. 9 (motiven); Lagkommittén 1826 s. 256 (motiven).

⁵⁴ Mot 1868 II nr 69 s. 3 f; SäU 1868 nr 1 s. 12 f.

⁵⁵ Förutom i texten nämnda källor, se t. ex. RProt 1874 I, 2:a bandet s. 125 (Fröman) och AK:s TU 1884 nr 20 s. 15.

⁵⁶ KU 1844—45 nr 19 s. 10 f.

⁵⁷ NT 1874 s. 4.

gå förlorad; sannolikt har HD:s majoritet främst menat sådana mål, där förvaltningen tillämpar s. k. skönsmässig bedömning.

Ett skäl, som enligt SäU vid 1868 års riksdag brukade anföras, var att staten såsom förvaltande ej kunde ha domaremakten, dvs. sig själv, över sig.⁵⁸ Genom rättegångar skulle staten m. a. o. bli neddragen från sin naturliga höga ställning. Utskottet avvisade skälet med motiveringen, att den orimligheten uppkom, att förvaltningsmyndigheterna blev både part och domare på en gång, ja ofta även åklagare.⁵⁹

Utskottet berörde också en fråga, som ur doktrinär synpunkt äger stort intresse. Såsom framvuxen ur inhemska traditioner visar olika länders förvaltningsrätt upp inbördes olikheter. Doktrinen har dock bland dessa varianter utkristalliserat två huvudtyper beroende på om domstol äger ompröva myndighetsbeslut eller ej. I vårt land gäller som bekant att domstol i princip ej har befogenhet att pröva dylikt beslut. Utskottet upptog till övervägande, huruvida en överflyttning av mål till domstol kom att strida mot sistnämnda regel. Tankegången, som utskottet återgav, var den, att om man åt de allmänna domstolarna överlämnade tvistemål, som hänförde sig till administrationens åtgärder, ej blott dessa senare kom att kunna förhindras och motverkas, utan det egna inträffade, att domstolarna, om de fick makt att förfoga över förvaltningens beslut genom att upphäva deras verkan, egentligen blev förvaltningens herrar och själva förvaltningsorgan.⁶⁰ Utskottet självt torde å sin sida ej ha hyst några betänkligheter mot att införa den ordningen, att domstol generellt skulle äga pröva myndighetsbeslut. Uppfyllandet av detta krav förutsatte dock enligt utskottet en revision av alla de författningar rörande ekonomiska ärenden, i vilka domsrätten hade sin rot, eller ett allmänt genomförande av den grundsatsen, att ingen förvaltningsmyndighet fick befatta sig med prövning av enskild mans rätt.⁶¹ Utskottet fann att sådant verkligen hade ett slags förebild i vår historia, då i KamKI 1734 insattes den föreskriften (2 §), att frågor rörande privatrum rättigheter ej fick dragas under KamK:s prövning. Utskottet förklarade att genom tillämpningen av en sådan princip var och en, som ansåg sin rätt av förvaltningens åtgärder kränkt, blev befogad att underställa denna fråga domstols prövning. En påtaglig fördel, som utskottet anförde, var att man blev befriad från den onekligen svåra, för att ej säga överställbara uppgiften att på förhand bestämma, vilka mål som var administrativa och vilka som var judiciella. Men en sådan förändring kunde, efter utskottets mening, ej i ett ögonblick och ej med ett lagbud genomföras. Reformen förutsatte en ombildning av former och vanor, som mer än mången annan krävde tidens inverkan. Utskottet ansåg att varje tanke på en genomgripande förändring måste avvakta uppfyllandet av en då nedsatt kommittés utredning rörande domstolarnas arbetssätt. Det är naturligtvis remarkabelt, att ett riksdagens utskott visade en sådan positiv inställning till införandet av en generell domstolsprövning av myndighetsbeslut.

Slutligen eftersträvade man på flera håll att genom en överflyttning av mål till

⁵⁸ SäU 1868 nr 1 s. 4 f.

⁵⁹ SäU 1868 nr 1 s. 6.

⁶⁰ SäU 1868 nr 1 s. 4.

⁶¹ SäU 1868 nr 1 s. 37 f.

domstol åstadkomma lättnad i de administrativa myndigheternas arbetsbörda.⁶²

Av teoretiska överväganden var det främst två principer, som tilldrog sig uppmärksamhet. Motionären Björck vid 1868 års riksdag uttryckte de två satserna, då han angav vilka mål som borde förbehållas administrationens prövning.⁶³ Det var sådana allmänna hushållsmål, *som i lag ej ägde bestämda regler för tillämpningen och som berodde på avvägande av allmänna fördelar mot enskilda förhållanden*.

Den ena fördelningsgrunden man synes ha följt var således i vilken omfattning bestämda regler normerade målet. Redan i de kommittéer, som förberedde 1828 års författningar, fanns de som i sin strävan att finna något påtagligt kriterium, efter vilket en fördelning kunde ske, rekommenderade en fördelning efter lagstiftningstyperna.⁶⁴ Man menade att en fördelning efter områdena för samfällid lagstiftning och konungens ekonomiska lagstiftning skulle kunna skapa en bestämd och varaktig grund. De flesta insåg dock att utvecklingen gått sådana vägar, att något dylikt var praktiskt utförbart. Departementschefen sade sig i propositionen till 1874 års riksdag ej kunna medge att det förhållande, att ett rättsanspråk hade sin grund i en ekonomisk författning eller något av regeringsmakten vidtaget förfogande, utgjorde stöd för att myndighet borde pröva ett mål.⁶⁵ Den princip, som Björck och vissa andra⁶⁶ tillämpade, berodde ej av digniteten hos författningen utan hänförde sig till hur utförligt ett förhållande var reglerat av en norm. Man övergav således en statsrättslig fördelningsmetod till förmån för den förvaltningsrättsliga uppdelningen i fri och bunden prövning.

SäU vid 1868 års riksdag ansåg att det ej var omöjligt att småningom och utan alltför lång förberedelse föra det av 1819 års kommittéer påbegynta verk mot dess fulländning.⁶⁷ Förklaringen kan tolkas så, att utskottet hade godtagit kommittéernas principer — vilka för övrigt kommer att nedan behandlas i samband med redogörelsen för FSD. Hur det förhöll sig härmed framgår emellertid ej direkt av utlåtandet. Om man sammanställer de särskilda motiveringarna⁶⁸ beträffande varje slag av tvist, som enligt utskottet borde frånskiljas administrationen, märker man dock en tendens hos utskottet. Utskottet hade nämligen en benägenhet att lägga vikt vid huruvida tvisten reglerades av någon norm, som förutom författning kunde bestå av privaträttsliga kontrakt. Om man uppfattar begreppet norm så vidsträckt, kommer m. a. o. blotta förekomsten av skriftliga överenskommelser mellan enskilda att medföra att domstol blir behörig. Principen skulle då kunna formuleras sålunda, att så snart ett konkret fall skall jämföras med på förhand givna normer, vare sig dessa finns i författning eller i kontrakt, detta bör utföras av domstol. Emellertid torde principen för det fall, att samhällets fördel kom med i bilden, ha fått vika för detta intresse.

Den andra principen utgjordes av att man vid fördelning av mål och ärenden

⁶² Se exempelvis reservanternas i SäU 1868 nr 1 s. 64, Fröman i RProt 1874 I, 2:a bandet s. 125 och Södergren i NT 1869 s. 31.

⁶³ Mot 1868 I nr 69 s. 5 f.

⁶⁴ Rättsfrågors skiljande s. 47 (Branting), 61 f (Rosenblad), 72 (Löfvenskjöld); SäU:s betänkande s. 24 f.

⁶⁵ KPr 1874 nr 7 s. 45.

⁶⁶ Se t. ex. von Gegerfelt i RProt 1874 I, 2:a bandet s. 127 f, SäU 1868 nr 1 s. 5 och departementschefen i KPr 1874 nr 7 s. 45.

⁶⁷ SäU 1868 nr 1 s. 38.

⁶⁸ SäU 1868 nr 1 s. 38 ff.

mellan domstol och myndighet iakttog vad som var till samhällets fördel.⁶⁹ Särskilt JR Södergren betonade detta intresse. Han gick t. o. m. så långt, att han uppfattade svaret på frågan, om det för staten var verkligen nödigt, nyttigt eller lämpligt med en viss administrationsordning, som tillika ett svar på frågan, om den enskildes intresse var tillgodosett.⁷⁰

En metod av teoretisk art, som någon gång framskymtar i lagförslag och utredningar, är den, att man från vissa begrepp försöker härleda den rätta — eller i varje fall den lämpligaste — fördelningsgrunden. Under 1800-talet kom särskilt begreppen "rättsfråga" och "tvist" att begagnas för sådant ändamål.

I betänkandet Rättsfrågors skiljande sökte vissa ledamöter i första hand efter en metod att definiera begreppet "rättsfråga".⁷¹ Dessa synes helst ha sett, att begreppet kunnat bestämmas såsom en fråga som reglerades i författning av samfärd lagstiftningstyp.⁷² JR Södergren upptog fördelningsproblemet från samma utgångspunkt.⁷³ Han ansåg dock att man med de ytterst långt omfattande uttrycken "rättsfrågor" och "tvister" ej torde kunna uträtta mycket i detta (K.M:ts remiss år 1873, se ovan) lagstiftningsärendes utredning.⁷⁴ I bokstavlig mening var nämligen rättsfråga å bane varje gång någon, i vad ämne som helst under beröring med annan person eller med det allmännas intresse, påstod: sådan var min rättighet — eller: sådan var ej min skyldighet; och när motsatsen yrkades, hade man genast en tvist.

Begreppet "tvist" bildade hos Lagkommittén och Lagberedningen själva grunden för kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet. Märkligt nog innehöll varken kommitténs eller beredningens förslag någon motsvarighet till 10: 26 GRB.

Den centrala kompetensbestämmelsen hos Lagkommittén, i vad förslaget gällde rättegången i tvistemål, stadgade att tvist ej skulle annorstädes än vid allmänna domstolar upptagas eller fullföljas.⁷⁵ Härigenom önskade kommittén dels motverka uppkomsten och förekomsten av särskilda domstolar och dels beskriva gränsen mellan allmän domstol och administrativ myndighet.⁷⁶ En motsvarande bestämmelse upptogs i kommitténs förslag rörande rättegången i brottmål. "Tvist" var dock här utbytt mot "brottmål".⁷⁷ I sistnämnda förslag knöts omedelbart två undantag till det föreslagna stadgandet. Det gällde anklagelse inför riks rätt eller domstol i krigslagen.⁷⁸ Emellertid torde avvikelserna från regeln ha avsetts bli än mer omfattande. Kommittén föreslog nämligen en bestämmelse, att särskilda stadganden kunde bestämma hur viss disciplinsrätt över underlydande ämbets- eller tjänstemän kunde av kollegier och övriga styrelseverk utövas och i vilka andra fall kollegier, styrelseverk eller polisinrättningar kunde bötfälla för överträdelser av

⁶⁹ Principen finns t. ex. hos Björck Mot 1868 I nr 69 s. 6, HD i NT 1874 s. 4, Södergren i NT 1874 s. 7 f, Naumann i NT 1874 s. 12, departementschefen i KPr 1874 nr 7 s. 45 samt Carleson och von Koch i RProt 1874 I, 2:a bandet s. 121 f, 125 f.

⁷⁰ NT 1874 s. 7 f.

⁷¹ Rättsfrågors skiljande s. 39, 61.

⁷² Rättsfrågors skiljande s. 47, 61 f.

⁷³ NT 1869 s. 27 f och NT 1874 s. 5.

⁷⁴ NT 1874 s. 5.

⁷⁵ Lagkommittén 1822 s. 2 (lagtexten), Lagkommittén 1826 s. 191 (lagtexten).

⁷⁶ Lagkommittén 1822 s. 12 (motiven), Lagkommittén 1826 s. 257 (motiven).

⁷⁷ Lagkommittén 1832 s. 55 (lagtexten).

⁷⁸ ib.

lag eller författningar samt hur de mål behandlades, som angick disciplin vid allmänna lärosäten.⁷⁹

Lagberedningen företog endast smärre ändringar i kommitténs förslag. I det ovan nämnda stadgandet i förslaget till rättegång i tvistemål utbyttes t. ex. ordet tvist mot tvistemål.⁸⁰ Enligt motiven hade man därigenom velat undanröja allt missförstånd om rätta meningen.⁸¹ Denna var att varje civil *rättsfråga*, dvs. allt vad som förstods med *tvistemål*, skulle höra till allmän domstol. Meningen var ej att de särskilda stridigheter, som kunde uppkomma vid skatters eller andra allmänna utskylders bestämmande eller vid den administrativa tillämpningen av lagarna om landets ekonomiska förhållanden, om befordran till statens tjänster och mera dylikt, skulle, under det mindre egentliga namnet av tvister, dragas ifrån de myndigheter, av vilka de hittills varit behandlade. Dessutom påpekade man att avsikten ej varit att genom den föreslagna ordförändringen avvika från grundsatsen, att inga frågor, som enligt sin natur tillhörde domaremakts prövning, fick annorstädes än vid de allmänna domstolarna upptagas eller fullföljas och att det ej var i domstolsorganisationen utan i bevisningen, som medlet skulle ligga till vinnande av speciella sakkunskaper, då sådana för bedömandet av rättsfrågor kunde vara av nöden.

Nya lagberedningens betänkande saknade föreskrifter rörande kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet. Beredningen, som betraktade sitt förslag som ett principbetänkande utan fullständighet i varje detalj,⁸² ansåg att frågor om domstols behörighet tills vidare borde lämnas å sido för att framdeles särskilt företagas till utarbetning.⁸³ Förstärkta lagberedningen berörde överhuvudtaget ej domstols behörighet.⁸⁴

B. Inrättande av blandad instansordning

De första förslagen att helt allmänt upprätta en blandad instansordning härrör från riksdagen år 1868. Således ville reservanterna i SäU att mål, som var av blandad judiciell och administrativ natur, skulle hänvisas att genom besvär över den administrativa ortmyndighetens beslut fullföljas hos vederbörande centrala styrelseverk såsom andra instans och därifrån vidare hos HD.⁸⁵ Däremot borde mål, som kunde hänföras till rättsfrågor, prövas av allmän domstol och ärenden, som var av rent administrativ natur, handläggas av myndighet. Reservanterna tog härigenom avstånd från majoritetens huvudregel, att mål av blandad judiciell och administrativ art borde hänskjutas till handläggning av *allmän domstol*. Själva menade de att man i stället borde draga konsekvensen därav att målen ägde dubbelnatur och således låta både myndighet och domstol ingå i instansordningen. Enligt desamma borde dylika mål i första instansen behandlas av administrativ ortmyn-

⁷⁹ Lagkommittén 1832 s. 56 (lagtexten).

⁸⁰ Lagberedningen 1849 s. 1 (lagtexten).

⁸¹ Lagberedningen 1849 s. 2 (motiven).

⁸² Nya lagberedningen 1884 I s. XI f.

⁸³ Nya lagberedningen 1884 I s. 252.

⁸⁴ Förstärkta lagberedningens uppgift var endast att på grundval av de redan verkställda förarbetena och med ledning av Nya lagberedningens betänkande inom en jämförelsevis kort tid komma till ett praktiskt resultat, som ej blott kunde av K.M:t godkännas utan ock med hopp om framgång hos riksdagen läggas till grund för det fortsatta arbetet på ny rättegångsordning. Förstärkta lagberedningen 1887 s. IV.

⁸⁵ SäU 1868 nr 1 s. 65.

dighet, emedan i den mån det allmännas intresse, som ingick i frågan, var lokalt, största sakkännedom och bästa utredning sålunda kunde vinnas, och i sista instans av HD, då dessa mål tillika berörde enskild rätt.⁸⁶ Som ovan nämnts kom riksdagen att i skrivelse till K.M:t låta reservanternas förslag om införande av en blandad instansordning också bli riksdagens.

Förslag om att HD skulle utgöra besvärinstans över KR hade framförts redan före 1868 års riksdag. En sådan ordning hade skisserats av t. ex. Lagkommittén,⁸⁷ Lagberedningen⁸⁸ och kommittéerna i Rättsfrågors skiljande.⁸⁹ Vid nämnda riksdag föreslogs den för övrigt av motionären Björck⁹⁰ och majoriteten i SäU.⁹¹ Gemensamt för samtliga dessa förslag var emellertid att KR betraktades som en domstol, nämligen som ett slags HovR, varav följer att avsikten ej kan ha varit att inrätta en blandad instansordning. Helt praktiska motiv, som att åstadkomma koncentration av "kammarmål" hos en domstol (främsta skälet hos Lagkommittén) eller att tillgodose förfarenhet i dylika mål (främsta skälet hos motionären Björck), torde i stället ha inverkat.

Diskussionen om införande av en blandad instansordning kom de närmaste åren efter riksdagens skrivelse att föras i anledning av dels ett förslag till ny fattigvårdsförfordning, enligt vilket handläggningen av fattigvårdsärenden i sista instans skulle överflyttas till HD, dels en proposition till 1874 års riksdag, i vilken bl. a. föreslogs att vissa mål från KamK och mål i allmänhet från KR skulle fullföljas till HD. Förslaget, att HD skulle bli högsta instans i fattigvårdsärenden, rönte främst kritik av den anledningen, att ärendena ej ansågs vara av den natur att blandad instansordning borde ifrågakomma.⁹² Detta spörsmål kommer att behandlas längre fram under avd. II och saknar på det stora hela intresse för framställningen rörande blandade mål i allmänhet. De betänkligheter, som i övrigt framkom mot förslagen, var i huvudsak att en dylik anordning skulle komma att strida mot den svenska konstitutionen, att HD:s ledamöter i allmänhet saknade den sakkunskap prövningen av dylika mål krävde samt att målen skulle bli föremål för skilda handläggningsmetoder i de olika instanserna.

Vad gäller den förstnämnda synpunkten försökte J. J. Nordström att i riksdagen påvisa, att en överflyttning av fattigvårdsmål till HD ej överensstämde med RF:s bestämmelser om HD i dels kompetenshänseende och dels funktionshänseende. Således gällde frågan, enligt riksdagsledamoten, ett tillägg i den kompetens, som RF tillerkände HD, samtidigt som frågan gällde att fråntaga konungen såsom högste förvaltare i dessa ärenden den beslutanderätt, som enligt RF borde tillkomma honom i alla förvaltningsärenden i sista instansen.⁹³ En överflyttning av mål från konungen till HD skulle praktiskt sett innebära, att konungens beslutanderätt reducerades till två röster. Vidare framhöll Nordström att frågan gällde att förvandla HD delvis till den högsta administrativa myndigheten på samma gång densamma

⁸⁶ SäU 1868 nr 1 s. 63.

⁸⁷ Lagkommittén 1822 s. 11 (lagtexten), 26 (motiven), Lagkommittén 1826 s. 195 (lagtexten), 263 (motiven).

⁸⁸ Lagberedningen 1849 s. 6 (lagtexten), 6 (motiven).

⁸⁹ Rättsfrågors skiljande s. 35.

⁹⁰ Mot 1868 I nr 69 s. 5.

⁹¹ SäU 1868 nr 1 s. 40 f.

⁹² NT 1869 s. 23 f, 25 f, 35 ff; LU 1871 nr 23 s. 19; RProt 1871 I, 4:e bandet s. 327 (Mörner), 334 (Berg), 337 f (Rydin); RProt 1871 II, 4:e bandet s. 342 (Sparre), 344 (Berg).

⁹³ RProt 1871 I, 4:e bandet s. 330 och NT 1871 s. 435.

skulle bibehålla sitt gamla uppdrag att utöva konungens högsta domsrätt i civila tvister och brottmål.⁹⁴ Även JR Naumann hade betänkligheter med hänsyn till grunderna för den svenska konstitutionen. För Naumann kunde ett mål vara antingen administrativt eller judiciellt men aldrig bådadera. Han betraktade nämligen de blandade besvärsmålen ur samma synpunkt som begreppet "administrativ-justice" (se härom nästföljande avsnitt C) och fann m. a. o. att det skett en sammanblandning av den styrande och dömande maktens uppgifter.⁹⁵

Det var främst HD:s egna ledamöter som påstod sig sakna de speciella insikter handläggningen av dylika mål krävde,⁹⁶ och de fick bl. a. medhåll av LU vid 1874 års riksdag.⁹⁷ KR, som också ansåg målens behandling förutsätta viss sakkunskap, tillstyrkte förslaget om inrättande av blandad instansordning endast under den förutsättning, att en av HD:s avdelningar uteslutande kunde få sysselsätta sig med administrativa besvärsmål.⁹⁸

Åtgärden att hänskjuta de ifrågavarande besvärsmålen till HD ansågs på sina håll kunna få äventyrliga följder med hänsyn till åtgärdens inflytande på den egentliga lagskipningen och dennas förblandning av administrationens och privaträttens skiljaktiga grunder.⁹⁹ Vid 1874 års riksdag uppmärksammanade man i FK bl. a. den konsekvensen, att blandade mål blev underkastade olika regler rörande handläggningen beroende på vilken instans, som var behörig.¹⁰⁰ I kammaren framhölls särskilt olikheterna i kraven på bevisning. I riksdagsskrivelsen anfördes bl. a. att, där lagstiftningen hade till huvudsaklig uppgift att ordna statens hushållnings- och förvaltningsangelägenheter, denna vilade på förutsättningar av helt annat slag än de i allmänna civillagen fastställda regler för bevisning och rättegångssätt i övrigt.¹⁰¹

Vid riksdagen år 1871 hade LU visserligen funnit fattigvårdsmålen vara av den natur att blandad instansordning ej borde ifrågakomma men hade dock förklarat att utskottet delade åsikten, att prövningen av en ganska stor del ärenden, som från de centrala ämbetsverken fullföljdes till K.M:t i statsrådet, i sista instansen borde tillkomma HD.¹⁰² Tre år senare kom emellertid samma utskott att söka avstyra en dylik reform och i stället föreslå en författning, som helt saknade bestämmelser om blandad instansordning.¹⁰³ Trots att det i riksdagen höjdes varningar för den inkonsekvens man skulle göra sig skyldig till genom att först i 1868 års skrivelse begära en blandad instansordning och sedan ej bifalla K.M:ts förslag,¹⁰⁴ kom riksdagen att bifalla LU:s hemställan så att frågan om blandad instansordning slutligen kom att förfalla. Endast enstaka mål blev därför underkastade blandad instansordning, t. ex. fattigvårdsmål och lösdrivarmål. Vad gäller fattigvårdsmålen upphörde denna ordning redan år 1894,¹⁰⁵ medan lösdrivarmålen kom att hand-

⁹⁴ RProt 1871 I, 4:e bandet s. 330 och NT 1871 s. 436.

⁹⁵ KPr 1874 nr 7 s. 17. Även tryckt i NT 1874 s. 14 f.

⁹⁶ KPr 1874 nr 7 s. 19. Även tryckt i NT 1874 s. 18.

⁹⁷ LU 1874 nr 17 s. 8.

⁹⁸ Hammarskjöld s. 60.

⁹⁹ KPr 1874 nr 7 s. 19 (NT 1874 s. 18); LU 1874 nr 17 s. 8.

¹⁰⁰ RProt 1874 I, 2:a bandet s. 146 ff.

¹⁰¹ RSKr 1874 nr 44 s. 2.

¹⁰² LU 1871 nr 23 s. 17.

¹⁰³ LU 1874 nr 17 s. 9 ff.

¹⁰⁴ RProt 1874 I, 2:a bandet s. 145 (von Gegerfelt), 148 (von Koch).

¹⁰⁵ Genom lag 18/5 1894 (nr 34) angående ändrad lydelse af 49 § i FvF 1871.

läggas i blandad instansordning så länge lösdrivarlagstiftningen var i kraft, dvs. fram till år 1965.

C. Inrättande av ett administrativt rättskipningsorgan

RF av år 1809 — liksom fallet var med kommittéernas förslag i Rättsfrågors skiljande — bygger på den förutsättningen, att domsrätt skall utövas av domstol. De förslag, som med början på 1840-talet framlades om inrättande av en särskild regeringsrätt, erkände genom att föreslå en sådan anordning det berättigade i en domsrätt inom förvaltningens ram. Så småningom kom uppfattningen om en administrativ domsrätt att helt tränga ut åsikten om att mål, vari domsrätt utövades, borde överlämnas till allmän domstol. Slutstenen lades genom inrättandet av RegR 1909.

Utvecklingen berodde sannolikt av strömningar från den franska förvaltningsrätten. Att det, som någon gång framskyntade i den samtida diskussionen, skulle vara en återgång till kollegiernas domsrätt under 1700-talet är mindre troligt. Sistnämnda domsrätt var nämligen av det slaget, att kollegierna ansågs utöva den i egenskap av specialdomstolar. BergsK och KomK utgjorde i de mål, i vilka de ansågs "döma", överinstanser till så typiska specialdomstolar som bergstingsrätt, gruvrätt, tullrätt och hallrätt. Vidare skulle talan mot de båda kollegiernas avgöranden i dylika mål föras hos HD. De mål, vilka tillhörde BergsK:s avgörande, prövades t. o. m. helt igenom av allmän domstol, då målet ej ägde något samband med Bergslagen. Den *administrativa* domsrätten syntes man däremot ha velat förbehålla myndigheterna p. g. a. målens administrativa särart. Under alla omständigheter var det aldrig fråga om att en viss myndighet endast skulle ersätta HovR eller någon annan domstol i den ordinära judiciella instansordningen.

Till Styrelse- och förvaltningsverkens organisation var fogade flera reservationer. En av dessa — kammarrättsrådet Kinmansons — behandlade spörsmålet, huruvida tvistefrågor, vilka hörde till administrativa verkens prövning, kunde överlämnas till allmänna domstolar. Kinmanson ansåg gränsen, där administrationens lagskipning borde vidtaga, i allmänhet vara riktigt lämpad efter de förhållanden, som då förefanns.¹⁰⁶ Visserligen bestred kammarrättsrådet ej att enskilda tvistemål fortfarande slets av myndighet, men han betraktade denna prövning som ett utslag av administrativ lagskipning.¹⁰⁷ Enligt Kinmanson förelåg olika beskaffenhet hos tvistemålen på det judiciella och på det administrativa området. De senare ägde större eller mindre inverkan på det allmännas angelägenheter och syftade ofta, ehuru under formen av enskild tvist, att för framtiden ordna förhållanden av långt större omfattning än tvistemålen på det judiciella området. Anspråk, som skulle granskas med rättelse efter civillagens bestämmelser, rörde blott de enskilda parterna, och rättegången i sig själv sträckte ej sitt inflytande längre. Han framhöll vidare att det i avseende å de administrativa tvistemålen var ämnat, att myndigheterna såsom dömande endast skulle upptaga frågorna i vad angick grunden och sättet. Myndigheterna borde i förekommet fall tillse och bestämma samhällets fordringar jämte enskilds rätt, men *det tillhörde dem ej* att besluta, där

¹⁰⁶ Styrelse- och förvaltningsverkens organisation s. 60 (protokollsutdragen).

¹⁰⁷ Styrelse- och förvaltningsverkens organisation s. 57 ff (protokollsutdragen).

själva skyldigheten eller förmånen var ostridig och saken blott avsåg utredning, huruvida fullgörande ägt rum, om betalning skett eller ej, eller om vid utmätning oriktigt förfarits.

Vid 1868 års riksdag diskuterades kompetensfördelningsproblemet främst med avseende på frågan, om administrativ domsrätt skulle tillåtas eller ej. SäU, som ej kunde övertyga sig om lämpligheten och rättmätigheten av en särskild administrativ domsrätt, fann densamma innebära en själv motsägelse och medföra stora olägenheter för förvaltningen.¹⁰⁸

Tydligt var att en administrativ domsrätt ansågs strida mot grunderna för RF. JR Naumann, som i sitt författarskap visade stort intresse för statsrätten, kritiserade starkt den administrativa domsrätten. Begreppet syntes honom vara ett oting, en hermafrodit, som varken var lagskipning eller förvaltning just därför, att den ville vara bägge tillika.¹⁰⁹ Således poängterade han att man ej fick förblanda imperium och jurisdictio utan behörigen skilja mellan statsmaktens, av samhällsintrasset bestämda, grundlagsenligt uttalade vilja och den av domstolarna skipade rätt.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen år 1874 uppstod debatt om begreppet "administrativa justicen". I ett angrepp på uppfattningen om en administrativ domsrätt hette det, att det allt för mycket stötte riksdagsledamotens och, som han trodde, den tidens rättsbegrepp, att man i tvist mellan kronan och enskild lät ena partens, kronans, förvaltare eller ombud vara domare.¹¹⁰ I ett gensvar framhölls den allmänna utbredning, som läran om en särskild administrativ domsrätt redan hade vunnit.¹¹¹ Den samtida doktrinen utgick som regel från att vissa former av förvaltningsverksamhet kunde karakteriseras som administrativ rättskipning.¹¹² Man synes ha menat att i den mån en författningsreglerad förvaltningsverksamhet angick frågor om enskild rätt densamma som regel kunde anses äga natur av rättskipning. Med avseende å utländska förebilder diskuterade man, om denna typ av rättskipning lämpligen skulle utövas av allmänna domstolar, ordinära förvaltningsorgan eller särskilt inrättade organ för utövning av administrativ rättskipning.

III. Författningarna FSD, KK 1860 och KF 1877

Genom utfärdandet av 1828 års förordningar — FSD, FKomKD och FBergsKD — ville man motverka olägenheterna av dels att vissa rättsfrågor tillhörde myndighets handläggning och dels att KomK och BergsK blivit betraktade såsom särskilda domstolar i vissa mål.¹¹³ I sådant syfte kom FSD att stadga att vissa typer av mål, som tidigare handlagts i administrativ väg, skulle överlämnas till allmän domstols avgörande samt FKomKD och FBergsKD att KomK:s respektive BergsK:s domsrätt skulle upphöra i vissa uppräknade mål, som dessa handlade så-

¹⁰⁸ SäU 1868 nr 1 s. 37 f.

¹⁰⁹ NT 1874 s. 11 f.

¹¹⁰ RProt 1874 I, 2:a bandet s. 126.

¹¹¹ RProt 1874 I, 2:a bandet s. 127.

¹¹² Bergfalk Frey 1842 s. 15 ff; Rabenius NJM 1875 s. 190 ff, 232 ff.

¹¹³ Rättsfrågors skiljande s. 2 f.

som "överdomstolar". Av de nämnda författningarna är FSD således den författning, genom vilken det skett en överflyttning av mål från myndighet till domstol och som därför kan antagas vara av ett visst intresse för den fortsatta undersökningen. De mål, som genom FKomKD och FBergsKD frångick KomK och BergsK, tillhörde redan domstols kompetens i lägsta och högsta instans, varför det nya endast bestod däri att domstol, dvs. domstol i denna avhandlings mening, skulle handlägga målen på mellanstadiet. Den senare reformen har ovan kommit i beaktande vid gränsdragningen mellan domstols- och myndighetsbegreppen men synes i och för sig ej äga någon betydelse för frågan om kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet.

FSD, som alltjämt är i kraft, är den centrala författningen på området, till vilken de senare författningarna, KK 1860 och KF 1877, utgör betydelsefulla komplement.

Genom enumerationer anges i de tre författningarna de konkreta grupper av mål, som en gång i tiden handlagts i administrativ väg men som numera skall avgöras av domstol. I huvudsak angår målen sådana ämnen, att målen, sedan patronats-, indelnings-, grundskatte- och allmänna besvärsväsendet avvecklats, ytterst sällan förekommer vid våra domstolar. Allmänt sett finns det därför knappast något behov av att i detalj redogöra för de typer av mål, som genom författningarna hänskjutits till domstol. I det följande inskränker jag mig till att försöka påvisa några principiella riktlinjer, efter vilka överflyttningarna skett.

I Rättsfrågors skiljande indelades målen i fyra grupper efter i huvudsak partsställningen. Den första gruppen avsåg tvister mellan kronan eller allmänna stater eller inrättningar, å ena sidan, och enskilda, å den andra. Till den andra gruppen räknades tvister, i vilka kronan väl ägde föra talan såsom part, men i vilka rättsfrågor mellan enskilda parter tillika ingick. Den tredje gruppen utgjordes av tvister mellan enskilda om företräde till vissa det allmänna tillhöriga fastigheter, av vilka nyttjanderätten var upplåten åt enskilda. Slutligen sammanfördes till en fjärde grupp sådana tvister, vilka väl hämtade sin grund från någon allmän skyldighet men blott drevs mellan enskilda.

Enligt kommittéerna i Rättsfrågors skiljande var kronan eller det allmänna att betrakta såsom part i de tvister, som hänfördes till första gruppen.¹¹⁴ Till denna grupp räknade kommittéerna bl. a. tvister om uppfyllandet eller tolkningen av kontrakt, som ingåtts mellan kronan och enskilda. Dessa tvister kom senare att ingå i 1:o FSD, i vilken alltjämt stadgas att tvistemål om beståndet, uppfyllandet eller rätta tydningen av de mellan kronan eller publika verk, inrättningar eller stiftelser, å ena, och enskilda, å andra sidan, ingångna kontrakt, evad de handlar om leveranser till allmänna behov, om arrenden av kungsgårdar, boställen eller andra lägenheter, eller eljest om någon kronan eller det allmänna tillkommande rättighet eller förmån, skall tillhöra de allmänna domstolarnas behandling. Genom detta stadgande är den viktiga principen fastslagen, att frågor om avtals giltighet, fullgörande eller tolkning — oavsett partsställningen — skall tillhöra domstols avgörande. Redan vid riksdagen 1817—18 hade ständerna framfört önskemål, att de allmänna organ, som å kronans vägnar slöt kontrakt med enskild, ej skulle äga

¹¹⁴ Rättsfrågors skiljande s. 5.

att vid tvist om uppfyllande eller tolkning av kontraktet själva döma däröver — till vilken ändring K.M:t i princip också hade samtyckt.¹¹⁵ Från principiell synpunkt ansåg ständerna den dåvarande ordningen strida mot grundsatsen, att den som äger del i någon sak eller har nytta eller skada av dess utgång ej får vara behörig att döma i densamma.¹¹⁶ I försiktiga ordalag påpekade man också att man kunde förmoda, att enskild person skulle finna reformen bereda honom ett förstärkt rättsskydd.

En stor del av de mål, som genom FSD, KK 1860 och KF 1877 överflyttades till domstol eller som i utredningar föreslogs böra överflyttas till domstol, angick frågor om det allmännas fasta egendom. Beträffande tvister mellan kronan och enskild rörande frågor om kronans fasta egendom angav kommittéerna i Rättsfrågors skiljande domstols och myndighets olika funktioner så, att det bör ankomma på myndighet att lagligen bevaka kronans rätt, medan det bör vara domstols sak att avgöra själva tvisterna.¹¹⁷ Tillämpningen av denna princip medförde att kommittéerna föreslog att tvister om upphörande av åbo- och besittningsrätt skulle hänskjutas till domstols avgörande.¹¹⁸ Förslaget kom att förverkligas genom utfärdandet av dels KK 1860 och dels KF 1877 (1:o). Vidare kom på förslag av kommittéerna¹¹⁹ att i enumerationen i FSD upptagas mål om rågångar eller eljest om jord¹²⁰ mellan kronans hemman och lägenheter samt mål om husröta, vanhävd eller fardag å kronans hemman eller lägenheter, i vad de är upplåtna åt enskilda (4:o och 10:o FSD). Kommittéerna förutsatte att tvister i de senare frågorna skulle drivas mellan de enskilda subjekt, åt vilka kronan upplåtit nyttjanderätten till fastigheterna, och att kronan därför endast i andra hand skulle komma till tals i dylika frågor.¹²¹

Såsom tvister mellan enskilda om företräde till vissa publika fastigheter ville kommittéerna i Rättsfrågors skiljande överflytta mål om åborätt och om förmånsrätt till skatteköp till domstol.¹²² Ifrågavarande mål har emellertid aldrig blivit föremål för någon överflyttning utan handlägges alltjämt i administrativ väg. Den omständigheten, att kronan utgjorde fastighetsägare, skulle enligt kommittéerna innebära att myndighet skulle tillsätta åbor på åbolediga hemman eller lägenheter, tillse att det ej skedde upplåtelser av hemman eller lägenheter, som var undantagna från skatteköp, och att villkoren för skatteköp jämväl i övrigt uppfylldes samt att utfärda skattebrev.¹²³ Däremot menade kommittéerna att, om frågan gällde rätten att med tillämpning av författningsbestämmelser bli antagen såsom åbo eller skatteköpa en kronans fastighet, sådan fråga borde prövas av domstol.

Gemensamt för samtliga nu berörda fastighetsmål är att kommittéerna i Rättsfrågors skiljande synes ha menat, att myndighet endast skall bevaka kronans rätt däri. Gäller tvisten fråga om upphörande av åbo- och besittningsrätt till kronans fasta egendom, vilken tvist enligt KK 1860 och 1:o KF 1877 skall prövas av domstol, in-

¹¹⁵ Bih 1817—18 I s. 374.

¹¹⁶ Bih 1817—18 VII s. 226.

¹¹⁷ Rättsfrågors skiljande s. 6.

¹¹⁸ Rättsfrågors skiljande s. 4 f.

¹¹⁹ Rättsfrågors skiljande s. 7, 9.

¹²⁰ I betänkandet Rättsfrågors skiljande (s. 7) är ordet "jord" borttappat.

¹²¹ Rättsfrågors skiljande s. 8.

¹²² Rättsfrågors skiljande s. 8 f.

¹²³ Rättsfrågors skiljande s. 9 f.

nebär kommittéernas uppfattning, att myndighets befogenhet att bevaka kronans rätt endast innefattar rätt att meddela kronans partsbesked i frågan. Vidare ansåg kommittéerna att det i myndighets s. k. bevakningsbefogenhet ej ingick rätt för myndighet att avgöra vissa tvister, som visserligen angick kronans fastigheter men som i själva verket drevs mellan enskilda, eller för myndighet att pröva tvister mellan enskilda om åborätt eller skatteköpsrätt till kronans fasta egendomar. Den förra typen av tvister tillhör, som framgått, numera domstols avgörande. I den mån kronan behöver tillvarata sin rätt i en dylik tvist, får — om man tillämpar kommittéernas synsätt — kronan göra detta i egenskap av privaträttsligt subjekt, varav följer att ett administrativt beslut i frågan bör uppfattas som ett partsbesked. Den omständigheten, att mål om åborätt och förmånsrätt till skatteköp aldrig blivit överflyttade till domstol, tyder på att myndighets bevakningsbefogenhet i dylika frågor egentligen är vidsträcktare än vad kommittéerna antog. Det skulle således falla inom området för myndighets befogenheter att avgöra ifrågavarande mål.

Vad angår mål om grundskatter eller allmänna besvär stadgar FSD, att vissa typer av dessa mål skall tillhöra domstols prövning (5:o—7:o FSD). Kommittéerna i Rättsfrågors skiljande menade att fördelningen av mål om grundskatter borde ske så, att domstol ej skulle få inlåta sig på prövning av en tiondesättning eller av en skattläggning, men skulle döma om tionde eller ränta blivit rätteligen forslad och levererad.¹²⁴ För de moderna skatteformerna skulle en dylik fördelningsmetod närmast innebära, att domstol kunde vara behörig att avgöra vissa uppbördstvister men ej fick befatta sig med taxeringsåtgärder. Kommittéernas regel avsågs skola gälla såväl då skatten utgick till enskild person som då den var förbehållen det allmänna.¹²⁵ Emellertid kom uppräkningsmetoden i FSD att endast upptaga tvist rörande sådan skatt, som ej var anslagen till allmänt behov (5:o FSD). Kommittéerna i Rättsfrågors skiljande menade att kronan uppträdde såsom part i tvister mellan kronan och enskild om tionde eller ränta blivit rätteligen forslad och levererad.¹²⁶ Den omständigheten, att denna typ av tvist aldrig upptogs i någon av författningarna, kan givetvis tolkas så, att lagstiftaren ej ansett sig kunna acceptera kommittéernas uppfattning rörande kronans roll i förevarande tvister. I skattemål skulle således i stället gälla den principen, att kronan har ställning av höghetssubjekt i förhållande till den skattskyldige. Också de mål om allmänna besvär, som finns medtagna i uppräkningsmetoden i FSD, kännetecknas av att de i huvudsak avser frågor, som typiskt sett endast kunnat uppkomma mellan enskilda subjekt.

¹²⁴ Rättsfrågors skiljande s. 14.

¹²⁵ Rättsfrågors skiljande s. 5, 13.

¹²⁶ Rättsfrågors skiljande s. 5.

§ 3. Författningar, lagförslag och utredningar under 1900-talet

1. Principer vid utformningen av generella föreskrifter rörande kompetensfördelningen

A. Översikt av de viktigaste lagförslagen och utredningarna

Det fortsatta arbetet på en ny RB omhänderhades under 1900-talet först av Processkommissionen och senare av Processlagberedningen.¹ Varken kommissionen eller beredningen synes ha ansett det vara erforderligt att närmare avgränsa domstols kompetens gentemot myndighets.² Det synes ha varit tänkt att tillkomsten av en ny RB överhuvudtaget ej skulle komma att rubba gränsdragningen mellan domstols- och förvaltningsprocess.³

Det nyligen avslutade arbetet med att utforma en enhetlig lagstiftning om förvaltningsförfarandet påbörjades redan på fyrtiotalet. Upprinnelsen var en motion vid 1942 års riksdag, i vilken yrkades att riksdagen ville i skrivelse till K.M:t anhålla bl. a. om utredning angående en mera enhetlig, fullständig och i övrigt ur rättssäkerhetens synpunkt tillfredsställande lagstiftning angående förfarandet hos förvaltningsdomstolar och hos övriga förvaltningsmyndigheter, då dessa avgör frågor som angår enskild rätt.⁴ Efter anhållan av riksdagen om verkställande av den ifrågavarande utredningen⁵ förordnade K.M:t professor Nils Herlitz att verkställa en förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor.⁶ Herlitz avgav betänkande härom år 1946 (SOU 1946: 69). Den fortsatta utredningen rörande det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande ämnen anförtroddes år 1949 vissa sakkunniga, som senare antog benämningen Besvärssakkunniga.⁷ I ett särskilt betänkande år 1955 redovisade Besvärssakkunniga vissa företagna allmänna undersökningar och principiella överväganden.⁸

I båda dessa betänkanden behandlas frågor om förhållandet mellan domstol och myndighet. I det förstnämnda betänkandet understryker Herlitz vikten av att man åstadkommer en modern motsvarighet till 10: 26 GRB.⁹ Vidare angår en av de mest framträdande frågorna i Besvärssakkunnigas principbetänkande införandet av en möjlighet att inför domstol föra talan mot rättsliga fel i administrativa beslut.¹⁰ Då Besvärssakkunniga presenterade sitt förslag, hade det sedan några år tillbaka såväl i riksdagen som i fack- och dagspress förts en livlig debatt i nämnda

¹ Processkommissionen slutförde sitt arbete med betänkandena SOU 1926: 31—33. Processlagberedningen avgav dels betänkanden om förslag till RB, SOU 1938: 43, 44, och dels betänkanden om förslag till lag om införande av nya RB, SOU 1944: 9, 10.

² Se t. ex. Processkommissionens uttalanden om "särskilda domstolar" i SOU 1926: 31 s. 77.

³ SOU 1944: 10 s. 43.

⁴ Mot 1942 I nr 141 s. 6.

⁵ RSkr 1942 nr 236.

⁶ SOU 1946: 69 s. 11.

⁷ SOU 1955: 19 s. 8 f.

⁸ SOU 1955: 19. — Betänkandet hade i huvudsak utformats av Herlitz.

⁹ SOU 1946: 69 s. 36 f.

¹⁰ SOU 1955: 19 s. 69 ff.

fråga.¹¹ Besvärssakkunniga, som för övrigt aktivt tog del i debatten, kunde självfallet ej undgå att taga intryck av denna.¹²

I de nya direktiv, som år 1958 utfärdades för Besvärssakkunnigas fortsatta arbete, avfördes emellertid problemet om införande av domstolsmässig överprövning av rättsfrågor i förvaltningen från dagordningen.¹³ Problemet har ej heller uppmärksamrats i de senare betänkandena om en särskild förvaltningslag (SOU 1964: 27 och 1968: 27).

B. Allmänna principer

I 1946 års betänkande var ett av Herlitz' önskemål, att man i det fortsatta utredningsarbetet skulle undersöka vad som kunde göras för att åstadkomma större klarhet rörande problemet om kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet.¹⁴ Herlitz rekommenderade att man härvid fasthöll vad som enligt hans uppfattning varit grundtanken i gällande rätt, nämligen att förvaltningsmyndighets behörighet i varje särskilt fall behövde positivrättsligt stöd. Valde man denna utgångspunkt, ansåg Herlitz att det framtida arbetet kunde inriktas på en översyn av förvaltningsrättsliga författningar för att utröna, om dessa gav klart besked, huruvida myndigheternas beslut var slutgiltiga och således uteslöt domstolstalan eller om besluten hade karaktär av partsbesked och följaktligen ej förhindrade domstolstalan. I sitt författarskap utgår Herlitz, som brukligt är inom doktrinen, från principen, att om ej annat är särskilt stadgat det ankommer på domstol att pröva "rättsanspråk". Se härom vidare i kapitel III om doktrinen. Huvuduppgiften anses inom doktrinen, och då givetvis också av Herlitz, vara att försöka ange undantagen från huvudregeln. Det är denna senare uppgift, som Herlitz önskade ålägga framtida utredningar. Hans önskemål kom emellertid ej att vinna vidare beaktande, och frågeställningen som sådan synes ej heller ha uppmärksamrats i de följande utredningarna om förvaltningsförfarandet.

Beträffande frågan om en utvidgning av de allmänna domstolarnas kompetens förklarade Herlitz, att denna fråga endast borde övervägas, om det skulle visa sig, att det administrativa förfarandet ej kunde erbjuda tillräckliga garantier ur rättskyddssynpunkt.¹⁵ En av de springande punkterna i Besvärssakkunnigas principbetänkande kom just att bli i vad mån de administrativa talemöjligheterna borde kompletteras med befogenheter att föra talan vid domstol.

Besvärssakkunniga företog i nämnda betänkande en ingående undersökning rörande vilka faktorer, som på olika sätt kan tänkas medföra att den svenska förvaltningen fungerar tillfredsställande.¹⁶ Vad som tjänar sådana syften betecknade de

¹¹ Om frågans behandling i riksdagen, se SOU 1955: 19 s. 55 f. Även efter det att Besvärssakkunniga avlämnat sin utredning fortsatte motionerna i riksdagen, se Mot 1956 I nr 332, II nr 268, 1957 I nr 220, II nr 265, 1958 I nr 27, II nr 32, 344, 1959 I nr 87, II nr 118, 1960 I nr 212, II nr 251. Se också Herlitz FT 1958 s. 14 ff. Frågan tilldrog sig också stor uppmärksamhet på möten med nordiska jurister, se härom NAT 1952 s. 247—301, 1955 s. 378—452, NJM 1951 s. 218—291, 1957 s. 197—232.

¹² Se härom Petrén SvJT 1958 s. 195.

¹³ SOU 1964: 27 s. 53. Åtgärden väckte en viss indignation hos vissa av de sakkunniga, se Herlitz FT 1958 s. 1 och Petrén SvJT 1958 s. 198.

¹⁴ SOU 1946: 69 s. 36 f.

¹⁵ SOU 1946: 69 s. 159.

¹⁶ SOU 1955: 19 s. 12 ff.

sakkunniga såsom administrativt rättsskydd. De sakkunniga skilde mellan preventivt och korrektivt rättsskydd, allteftersom man undersökte anordningar, som kan anses åstadkomma, att administrativa avgöranden och handlingssätt från början blir riktiga, och åtgärder, som kan möjliggöra rättelse, då myndighet förfarit felaktigt. En av de möjligheter att åstadkomma rättelse i felaktiga avgöranden, som de sakkunniga beaktade, utgöres av s. k. extern rättelse, dvs. möjligheten att inför allmän domstol eller fristående myndighet föra talan om rättelse av myndighets avgörande.

Av intresse är hur Besvärssakkunniga tänkte sig att ifrågavarande talemöjlighet skulle vara anordnad. Enligt deras uppfattning kunde det ej bli fråga om en förnyad, i princip administrativ prövning utan endast om en prövning för att utröna om det påtalade beslutet var behäftat med rättsliga fel.¹⁷ Vidare framhöll de att prövningen ej kunde få resultera i annat än godkännande eller upphävande av det påtalade beslutet. Den här skisserade möjligheten att vinna rättelse i felaktiga myndighetsbeslut är i princip av samma slag som den kommunalbesvärslagarna anvisar. Kort sagt innebar anordningen, att domstol eller den fristående myndigheten skulle äga företaga laglighetsprövning av administrativa beslut och undanröja felaktiga beslut men sakna befogenhet att pröva beslut från lämplighetssynpunkt och sätta nya beslut i de felaktigas ställe. Givetvis kan en så beskaffad talemöjlighet ej helt ersätta förvaltningsbesvärsinstitutet. Om man verkligen ville förbättra det administrativa rättsskyddet, skulle man därför nödgas bibehålla det ordinära besvärsförfarandet och på så sätt komma att erbjuda två sidoordnade vägar, i vilka rättelse av felaktiga förvaltningsbeslut skulle kunna uppnås.

Besvärssakkunniga fann sig dock böra avstå från tanken att vid sidan av det existerande besvärsinstitutet tillskapa en särskild rätt till talan inför domstol eller fristående myndighet.¹⁸ Beträffande rätten till domstolstalan ansåg de sakkunniga, att det skulle innebära en djupgående omvandling av vårt rättsskyddssystem att lägga hela kontrollen över förvaltningens rättsenlighet i de allmänna domstolarnas händer.¹⁹ De brister, som enligt de sakkunniga vidlådde förvaltningen, kunde enligt deras mening i stället botas genom en vidgning av RegR:s befogenhet att pröva besvär över förvaltningsmyndigheters beslut och genom regler om särskilda rättsmedel gentemot regeringens beslut.²⁰ De reformer, som de sakkunniga förordade, borde enligt vad de anförde ej medföra någon rubbning i vad som gällde om förhållandet mellan myndighet och allmän domstol.²¹

II. Principer vid utformningen av kompetensregler inom speciella ämnesområden

Tanken på en generell reglering av frågan om kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet har som ovan framgått endast undantagsvis framskymtat i den rättspolitiska diskussionen under 1900-talet. Detta betyder dock ej att frågor

¹⁷ SOU 1955: 19 s. 69.

¹⁸ SOU 1955: 19 s. 73. Jfr Herlitz FT 1958 s. 13 ff.

¹⁹ SOU 1955: 19 s. 70. Se även SOU 1957: 50 s. 73.

²⁰ SOU 1955: 19 s. 73.

²¹ SOU 1955: 19 s. 99 f.

om kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet ej har tilldragit sig något större intresse. Tvärtom har dylika frågor ofta uppmärksamats och stundom givit upphov till livliga debatter. Karakteristiskt för reformdiskussionen under 1900-talet har emellertid varit att man diskuterat kompetensspörsmålen från fall till fall i stället för att taga upp frågan om en generell reglering till granskning. Som belysande exempel skall här kortfattat behandlas de principdiskussioner, som föregått utformningen av de gällande kompetensreglerna i skogs- och jordbrukslagstiftningen (A) samt lagstiftningen om återkallelse av körkort (B), förvisning av utlänning (C) respektive samhällsfarlig asocialitet (D).

A. Skogs- och jordbrukslagstiftningen

Statsmakternas jordpolitik under 1900-talet har medfört att en enskild jordägare i flera hänseenden har fått vidkännas inskränkningar i dispositionen över skogs- eller lantbruksegendom. I den rättspolitiska diskussionen har det självfallet uppstått ömtåliga frågor angående omfattningen av den statliga kontrollen ävensom om vilka organ som lämpligen bör anförtros uppgiften.

Enligt SkogsvL 1948 tillkommer det skogsvårdsstyrelse att meddela avverkningsförbud (13 §, 1 mom., 24 §), medan domstol har att pröva tvist om skyldighet att vidtaga åtgärder för erhållande av nöjaktigt skogstillstånd (20 §). Besvär över skogsvårdsstyrelsens beslut anföres hos skogsstyrelsen (43 §, 1 mom.), över vars beslut klagan i sin tur kan föras hos konungen genom besvär (43 §, 2 mom.). Det har vid tillkomsten av de tidigare skogsvårdslagarna, SkogsvL 1903 och SkogsvL 1923, riktats kritik mot förslag, som anförtrott *administrativ myndighet* rätt att ingripa i skogsägarrens skötsel av hans skog. Vad gäller SkogsvL 1903 hade både K.M:t och den bakomliggande utredningen²² föreslagit, att förfarandet mot den som gjort sig skyldig till vanskötsel av skogsmark huvudsakligen skulle läggas i händerna på KB.²³ Besvär över beslut, varigenom KB förelagt skogsägare att inom viss tid vidtaga erforderliga åtgärder för återställande av mark i skogsbärande skick eller förbjudit densamme skogsavverkning, skulle anföras hos konungen.²⁴ Riksdagen vägrade emellertid att godtaga förslaget och förklarade, att lagförslaget i detta avseende väsentligen borde omarbetas till mera fullständigt betryggande av den enskildes rättssäkerhet.²⁵ Den befogenhet, som enligt K.M:ts förslag skulle tilldelas KB, fann riksdagen böra överlämnas åt domstol. Som huvudsakligt skäl anförde riksdagen, att den däri sett ytterligare en garanti mot tänkbara missbruk vid lagens tillämpning. Enligt riksdagen var det nämligen uppenbart, att även om LSt ej lämnade något övrigt att önska med avseende å samvetsgrannhet och insikt proceduren därstädes ej i samma grad som förhandlingen vid domstol var ägnad att främja en allsidig och pålitlig utredning. Riksdagen framhöll också att en sådan utvidgning av det administrativa väldet, som ifrågasvarande bestämmelser innebar, ej

²² Underdånigt betänkande af den för utredning angående lämpliga åtgärder för främjande af den enskilda skogshushållningen af Kongl. Maj:t den 6 oktober 1896 förordnade komité. 1899. Tryckt i Bih 1903 II: 2, 4:e bandet.

²³ Underdånigt betänkande . . . s. 121, 162 f; KPr 1903 nr 46 s. 3.

²⁴ KPr 1903 nr 46 s. 6.

²⁵ RSKr 1903 nr 136 s. 5 f. — Se också JR Carlsons betänkligheter i KPr 1903 nr 46 s. 41. — Av rättsfallet NJA 1909 s. 442 framgår med vilken skärpa HD kom att upprätthålla legalitetsprincipen på förevarande område.

kunde påräkna stöd i den allmänna meningen inom landet.²⁶ Resultatet blev att lagen kom att tillerkänna domstol rätt att såväl föreskriva åtgärder för betryggande av återväxt som meddela förbud mot avverkning (4 §). (Öex ägde dock befogenhet att meddela ett preliminärt avverkningsförbud (5 §), men även denna typ av avverkningsförbud var ställd under domstols kontroll såtillvida att besvär över KB:s beslut kunde anföras hos HovR och att fortsatta besvär skulle anföras hos HD.)

Genom SkogsvL 1923 tillades skogsvårdsstyrelse befogenhet att meddela avverkningsförbud innebärande förbud att utan styrelsens tillstånd avverka skog (8, 17 §§). Besvär över styrelsens beslut skulle anföras hos KB, vars beslut kunde överklagas hos K.M:t i statsrådet (30 §). Domstolsbefattningen med avverkningsförbud bortföll helt. Vid tillkomsten av lagen ansåg departementschefen²⁷ och riksdagens SäU²⁸, att myndighet utan fara för rättssäkerheten kunde meddela dylika förbud, medan lagrådet hyste farhågor för att med den administrativa instansordningen de med lagens ingrepp i den enskilda äganderätten förenade vådorna ej skulle vara tillfredsställande förebyggda.²⁹ Som främsta motiv till att dylika ärenden borde hänskjutas till avgörande i administrativ väg åberopade departementschefen, att den rent forstliga frågan här trädde helt i förgrunden. Vidare var enligt SäU ett snabbt förfarande på ifrågavarande område av särskild vikt såväl för den enskilde som med hänsyn till det allmänna intresset. Tvister mellan skogsvårdsstyrelse och markägare om den sistnämndes skyldighet att vidtaga åtgärder för återväxtens betryggande ansågs däremot lämpligen kunna avgöras av domstol (13 §).

Ägare av jordbruksegendom har sin faktiska dispositionsmöjlighet över egendomen huvudsakligen begränsad genom jordhävdslag 12/12 1969 (nr 698) och jordförvärvslag 14/5 1965 (nr 290). Har ett jordbruk nedlagts i jordhävdslagens mening, kan lantbruksnämnden således under vissa förutsättningar förelägga innehavaren att återställa hävden (3 § jordhävdslagen). Talan mot nämndens beslut föres genom besvär hos lantbruksstyrelsen (63 § instruktion 25/5 1967 (nr 425) för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna).³⁰ Vidare får enligt 1 § jordförvärvslagen fast egendom, som är taxerad såsom jordbruksfastighet, ej förvärvas utan tillstånd av lantbruksnämnden. Besvär över beslut, varigenom nämnden avvisat ansökan eller vägrat tillstånd att förvärva eller behålla egendomen, anföres också hos lantbruksstyrelsen (15 § jordförvärvslagen). Blir köp ogillt till följd av att förvärvstillstånd vägras av visst skäl, är staten under vissa förutsättningar skyldig att, om säljaren yrkar det, lösa egendomen till det pris köparen utfäst (10 §). Talan skall väckas genom stämning till domstol (11 §).

Vad gäller vanhävdsfrågor ankom det tidigare på *rätten* att föreskriva de åtgärder, som erfordrades för vanhävdens avhjälpande, samt förelägga ägaren viss tid, inom vilken viss åtgärd skulle vara fullgjord (7 § lag 27/6 1927 (nr 287) angående

²⁶ Den enda väsentliga olägenhet, som vidlådde domstolsförfarandet i jämförelse med den administrativa proceduren, torde enligt riksdagen ha varit att domstolsförfarandet i allmänhet tog längre tid i anspråk. RSkR 1903 nr 136 s. 6.

²⁷ KPr 1923 nr 104 s. 359 ff.

²⁸ SäU 1923 nr 1 s. 30 f.

²⁹ KPr 1923 nr 104 s. 336.

³⁰ KPr 1969 nr 134 s. 27.

uppsikt å vissa jordbruk).³¹ Genom lag 30/6 1942 (nr 515) om åtgärder mot vanhävad av jordbruk överflyttades dessa befogenheter till LSt (7 §). Huvudskälet till att LSt fick ersätta domstol var enligt förarbetena att man önskade få ett snabbare förfarande till stånd.³² I anledning av att en remissinstans funnit det otillfredsställande att befogenheten att inskrida mot vanhävad föreslagits skola utövas av myndighet klargjorde departementschefen, att det med hänsyn till det fullgoda utredningsmaterial LSt alltid skulle komma att förfoga över i vanhävdsärenden ej torde föreligga någon risk, att förhastade eller obefogade ingrepp skulle komma att äga rum.³³ Dessutom påpekade han att den för vanhävden ansvarige alltid skulle höras och sålunda bli i tillfälle att framlägga sin motbevisning. För att uppnå bättre överensstämmelse mellan jordhävdslagen och jordförvärvslagen har vanhävdsfrågorna sedermera överflyttats till lantbruksnämnden.³⁴ — Som sista utväg kan vanhävddad jordbruksegendom tvångsinlösas av kronan. Enligt 1 § lag 30/6 1947 (nr 290) om tvångsinlösen av vanhävddad jordbruksegendom kan konungen med riksdagens samtycke under vissa förutsättningar förordna, att egendomen eller del av egendomen skall mot lösen avstås till kronan.³⁵ Lagen hade föregåtts av en provisorisk lagstiftning, lag 29/3 1946 (nr 89) om tvångsinlösen av vanhävddad jordbruksegendom, enligt vilken konungen ensam ägde förordna om inlösen. Enligt utredningsmännens och departementschefens mening borde frågor om tvångsinlösen ej prövas och avgöras av domstol, dels när detta ej skulle stå i överensstämmelse vare sig med ExprL eller med vanhävdslagen och dels när ett domstolsförfarande till men för den föreslagna lagens effektivitet skulle taga allt för lång tid i anspråk.³⁶

Före 1955 års jordförvärvslag reglerades frågan om inlösen i lag 30/6 1947 (nr 324) om kronans förköpsrätt och frågan om förvärvstillstånd i lag 17/6 1948 (nr 329) om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet. 1965 års jordförvärvslag innehåller, i likhet med sin föregångare, 1955 års jordförvärvslag, båda typerna av bestämmelser, dock att reglerna om inlösen numera föreskriver skyldighet mot att tidigare ha stadgat rätt för kronan att under vissa förutsättningar lösa den ifrågavarande fastigheten. Vid tillkomsten av 1947 års lag om kronans förköpsrätt övervägdes frågan, i vilken utsträckning domstol borde taga befattning med inlösningsärenden. Enligt 6 § nämnda lag gällde att, om lantbruksnämnd beslöt att göra bruk av kronans förköpsrätt, det ålåg nämnden att instämma köparen till domstol. Klagan över lantbruksnämnds beslut att använda förköpsrätten kunde föras hos lantbruksstyrelsen (14 §). Av förarbetena framgår att man särskilt dryftade frågan, åt vilket organ prövningen i sistnämnda fall skulle anförtros.³⁷ I yttrandet över lagförslaget förordnades att prövningen borde uppdragas åt domstol. Till stöd härför återopades dels att frågan då skulle komma att prövas av ett från själva rationaliseringsarbetet fristående organ, vilket skulle erbjuda större garan-

³¹ Dylik talan anhängiggjordes och utfördes av en jordbrukskommission (6 §, 2 st.). Målet skulle behandlas i den för brottmål stadgade ordningen (13 §).

³² KPr 1942 nr 275 s. 13.

³³ KPr 1942 nr 275 s. 46.

³⁴ KPr 1969 nr 134 s. 20.

³⁵ Fråga om inlösen kan väckas av vederbörande lantbruksnämnd (2 §, 1 st.). I övrigt skall i avseende å inlösen i tillämpliga delar gälla de allmänna bestämmelserna i ExprL (2 §, 2 st.).

³⁶ KPr 1946 nr 111 s. 13, 27.

³⁷ KPr 1947 nr 75 s. 229 f.

tier mot missbruk av förköpsrätten, dels att hela prövningen skulle kunna ske på en gång och hos ett och samma organ. Departementschefen, som å sin sida menade att prövningen borde ske i administrativ väg, anförde — som han uttryckte det — vägande skäl mot en domstolsprövning. Enligt departementschefen skulle behandlingen av förköpsfrågorna bli avsevärt mer tidsödande och kostsam enligt detta alternativ. Vidare skulle en domstol få svårigheter att bedöma förköpsfrågan i hela dess vidd och taga hänsyn till andra faktorer än dem, som berörde den just aktuella frågan. Departementschefen anförde också att, om prövningen av det sakligt befogade i att använda förköpsrätten kunde avgöras i administrativ väg, handläggningen av förköpsfrågan vid domstol i regel huvudsakligen blev av formell natur.³⁸ Härigenom skulle, enligt densamme, vinnas att besvär oftast ej kom att föras över det utslag, som meddelats av domstol i första instans. Om domstol däremot skulle pröva förköpsfrågan i dess helhet, fick man enligt departementschefen räkna med att utslagen väsentligt oftare kom att överklagas. Departementschefen ansåg dessutom att den enskilde var betjänt av det snabba avgörande, som skulle erhållas genom att sakfrågan avgjordes i administrativ väg.

B. Lagstiftningen om återkallelse av körkort

Såsom villkor för att föra motorfordon eller med gummihjul försedd traktor gäller att man skall inneha körkort, utfärdat av LSt (29 §, 1 mom. VägtrF). Skulle LSt med hänsyn till inkomna underrättelser om en körkortsinnehavare finna anledning att antaga, att denne ej längre uppfyller förutsättningarna, som gäller för erhållande av körkort, skall LSt utreda frågan om hans lämplighet (33 §, 1 mom. VägtrF). Efter anmälan av LSt skall fråga om återkallelse av förarens körkort prövas av LR, som äger att i åtta angivna fall återkalla detsamma (33 §, 2 mom. VägtrF). Återkallelse kan grundas antingen på vissa begångna brott eller på viss annan olämplighet hos körkortsinnehavaren. Har en förare gjort sig skyldig till något av de brott, som kan medföra indragning av körkortet, kommer således domstol att i princip utmäta straffet och LR att besluta i körkortsfrågan. För att undvika att domstolen och myndigheten bedömer frågan, om föraren begått ett visst brott eller ej, olika, finns i VägtrF regler, att körkortsåterkallelsen ej får ske, förrän frågan om straff för förseelsen blivit avgjord genom lagakraftvunnen dom (33 §, 2 mom., sista st. VägtrF). I stället för att återkalla körkortet kan LR i vissa fall, trots att det är styrkt att föraren begått en i uppräknningen omnämnd brottslig gärning, meddela varning (34 § VägtrF). Före sitt slutliga ställningstagande äger LR interimistiskt återkalla körkort, om det på sannolika skäl kan antagas, att körkortet kommer att slutligt återkallas (33 §, 3 mom. VägtrF). Den omständigheten, att ett körkort har återkallats, innebär i samtliga de fall, i vilka indragningen skett på grund av begånget brott, att nytt körkort ej får utfärdas, innan viss minsta tid förflutit (33 §, 5 mom. VägtrF). I VägtrF anges en viss normaltids härför, men LR har befogenhet att väsentligen förkorta denna tid. Besvär över LR:s beslut i körkortsfrågor föres hos KR, dock att beslut om varning ej är överklagbart (34 §, sista st. VägtrF).

I den rättspolitiska diskussionen har man ofta framfört åsikten, att körkorts-

³⁸ Angående frågan om domstolsprövningens omfattning, se HD:s beslut i NJA 1950 s. 584.

återkallelsen i det fall den sker p. g. a. begånget brott skulle kunna beslutas av domstol i samband med prövningen av själva brottmålet. Som motiv för en reform har man i huvudsak åberopat rent praktiska skäl, men diskussionen har någon gång också kommit att tangera principfrågor.

De som anlagt ett praktiskt betraktelsesätt på kompetensfrågan har främst diskuterat, i vad mån domstolsprocessen kan beräknas ge den enskilde ett bättre rättsskydd än vad det administrativa förfarandet erbjuder. Reformförespråkarna har således påtalat ett flertal brister som vidlåder den gällande handläggningsordningen. Man har sagt att det administrativa förfarandet är inkvisitoriskt,³⁹ att återkallelsemyndigheten ej behöver iakttaga muntlighetsprincipen eller den kontradiktoriska principen⁴⁰ och att återkallelsebeslutet oftast saknar en uttömmande beslutsmotivering.⁴¹ Därjämte har man brukat framhålla att det bästa materialet för återkallelsefrågans bedömning finns hos domstolen.⁴²

Ett annat praktiskt motiv för en reform har varit, att man kan påräkna en förenklad handläggningsordning därigenom att den nuvarande dubbla handläggningen kommer att sammansmälta till ett enda förfarande.⁴³ Från regeringsrättshåll har man stundom rekommenderat reformen av det enkla skälet, att den skulle åstadkomma minskning i RegR:s arbetsbörda.⁴⁴

Bland dem som önskar bibehålla den gällande ordningen har man hyst farhågor, att en reform skulle medföra konsekvenser för enheten i bedömningen av körkortsfrågorna.⁴⁵ Man har menat att reformen leder till en splittrad handläggningsordning, eftersom man skulle vara tvungen att även i fortsättningen låta LSt pröva frågor om indragning av körkort av annan anledning än brott och frågor om provisorisk indragning. Vidare har man tvivlat på att det skulle vara möjligt att åstadkomma en enhetlig tillämpning på förevarande område, om avgörandet lades hos mångfalden av domstolar än om detsamma bibehölls hos LSt.

En något abstrakt fråga i diskussionen har varit den om återkallelsebeslutets rättsliga natur. De som eftersträvar en reform har menat, att beslutet äger straffkaraktär och att körkortsreaktionen därför bör utmätas i samband med de andra brottspåföljderna.⁴⁶ Häremot har man invänt, att ett beslut om körkortsindragning på intet sätt kan uppfattas såsom en bestraffningsåtgärd utan bör betraktas såsom en ren trafiksäkerhetsåtgärd.⁴⁷ Reformförespråkare, som funnit att ett återkallelsebeslut innehåller två moment, dels avgörandet av frågan, huruvida körkortet skall återkallas eller ej, dels bestämmandet av den minsta tid under vilken nytt körkort ej får utfärdas (denna karenstid anges dock numera ej i återkallelsebeslutet), har ansett sig kunna medge att den förra frågan bör avgöras från trafiksäkerhetssynpunkt och således ej utgör någon straffmättningsfråga men har å andra si-

³⁹ Mot 1968 II nr 41 s. 3; Mot 1969 II nr 911 s. 3.

⁴⁰ SOU 1963: 72 s. 161; Mot 1968 II nr 41 s. 3; Mot 1969 II nr 911 s. 3.

⁴¹ Mot 1968 II nr 41 s. 3; Mot 1969 II nr 911 s. 3.

⁴² SOU 1935: 23 s. 108; KPr 1936 nr 213 s. 62 f; SOU 1953: 20 s. 202; SOU 1957: 3 s. 121; FLU 1957 nr 16 s. 21; SOU 1963: 72 s. 161 ff; Mot 1967 II nr 45 s. 3.

⁴³ SOU 1963: 72 s. 165 ff; Mot 1960 I nr 460 s. 9; Mot 1964 I nr 29 s. 3; Mot 1967 II nr 45 s. 3; Mot 1968 II nr 41 s. 3.

⁴⁴ SOU 1957: 3 s. 120; Holmgren SvJT 1969 s. 601.

⁴⁵ SOU 1935: 23 s. 108; Wieslander FT 1968 s. 140; Holmgren SvJT 1969 s. 602.

⁴⁶ SOU 1953: 20 s. 201 f; Mot 1964 I nr 29 s. 3; Mot 1968 II nr 41 s. 3. Se också Kling SvJT 1966 s. 430.

⁴⁷ SOU 1957: 18 s. 328 ff.

dan hävdad, att tidsbestämningen innebär ett avgörande av en straffmätningsfråga.⁴⁸ Mot denna bakgrund har man funnit det önskvärt att de båda påföljderna för ett och samma brott samordnas, så att domstol vid straffmätningen kommer att beakta det men som kan komma att åsamkas brottslingen genom körkortsförlusten.⁴⁹ I den senaste tidens debatt har motståndarna till en reform menat, att samordningsfrågan väsentligen kommit i ett nytt läge sedan polismannen och åklagaren genom vissa ändringar i reglerna om ordningsbot och strafföreläggande i stor utsträckning betrotts med uppgiften att bestämma straffet.⁵⁰ Det skälet för en reform, att straffreaktionen skulle kunna samordnas med körkortsreaktionen, anser man härigenom ha förlorat en hel del av sin tyngd.

Såsom skäl mot en reform har man också återopat en förvaltningsrättslig princip, enligt vilken det skulle ankomma på den myndighet som beviljar ett tillstånd att även pröva förutsättningarna för en indragning av tillståndet.⁵¹

C. Lagstiftningen om förvisning av utlänning

En utlänning, som begått ett brott, på vilket fängelse i mer än ett år kan följa, eller ett brott mot utlänningslagstiftningen, på vilket fängelse kan följa, kan under vissa omständigheter ådömas förvisning (26 och 27 §§ UtL). Frågan om förvisning skall avgöras av domstol i samband med handläggningen av brottmålet. En dom eller ett beslut om förvisning skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till riket, vilket förbud eventuellt kan vara tidsbegränsat (28 § UtL).

Möjligheten för domstol att förvisa en utlänning, som begått ett brott här i riket, infördes genom UtL. Tidigare hade LSt med tillämpning av utlänningslagens bestämmelser om utvisning beslutat om utlännings avlägsnande ur riket till följd av begånget brott. LSt:s kompetens inträdde dock först sedan brottmålsdomen vunnit laga kraft. Tanken, att beslutanderätten rörande ifrågavarande typ av utvisning borde överflyttas till domstol och att denna form av avlägsnande av utlänning borde erhålla den särskilda benämningen förvisning, torde ha uppkommit under departementsbehandlingen av 1949 års utlänningskommittés förslag till utlänningslag (SOU 1951: 42). Denna kommitté hade också övervägt frågan, om en dylik överflyttning borde ske, men kommittén, som ansett det ej vara lämpligt att tillika överflytta handläggningen av andra utvisningsärenden till domstol, hade funnit att det skulle medföra väsentliga nackdelar att fördela beslutanderätten i utvisningsärenden mellan domstol och LSt.⁵² Skälen till att reformen likväl genomfördes redovisas av departementschefen i propositionen till riksdagen.

Enligt departementschefen torde man framför allt ha fäst avseende vid att domstol till följd av tillgången till fullständig utredning bör äga bättre möjligheter att bedöma utlänningens personliga förhållanden och att domstol vid straffmätningen bör känna till om utlänningen kommer att avlägsnas ur riket.⁵³ Vidare förutsatte man att en domstolsbehandling av förvisningsfrågan skulle medföra en förbättring

⁴⁸ SOU 1963: 72 s. 169 ff; Mot 1968 II nr 41 s. 3.

⁴⁹ FLU 1957 nr 16 s. 21; SOU 1963: 72 s. 169; Mot 1960 I nr 460 s. 8; Mot 1964 I nr 29 s. 3; Mot 1968 II nr 41 s. 3.

⁵⁰ Holmgren SvJT 1969 s. 599 f.

⁵¹ SOU 1953: 20 s. 202; Holmgren SvJT 1969 s. 598.

⁵² SOU 1951: 42 s. 121 f.

⁵³ KPr 1954 nr 41 s. 70. Jfr SOU 1951: 42 s. 121 f.

från rättssäkerhetssynpunkt. Andra praktiska fördelar, som man antog att reformen skulle medföra, var att förvisningsfrågans handläggning vid domstol skulle minska arbetsbelastningen för länsstyrelserna och polismyndigheterna samt att behovet av särskilt biträde åt utlänningen skulle bortfalla.

Begreppsmässigt innebar en dylik reform att förvisningen eventuellt skulle komma att uppfattas som ett straff. Departementschefen uttalade i den allmänna motiveringen, att det förelåg ett naturligt samband mellan frågan om utvisning på grund av brott och frågan om ansvar för brott.⁵⁴ Lagrådet tog dock steget fullt ut och fastslog, att förvisningen processuellt skulle vara att anse som ansvar, till vilken uppfattning departementschefen senare också kom att ansluta sig.⁵⁵ I föregående avsnitt har omnämnts att det beträffande körkortsåterkallelserna är en omdiskuterad fråga, i vad mån ett beslut härom har straffkaraktär. Vad gäller förvisningsbeslutets rättsliga karaktär visste man vid den tid, då propositionen framlades, att utvisning på grund av brott förmodligen kunde bli föremål för nåd.⁵⁶

D. Lagstiftningen om samhällsfarlig asocialitet

Med stöd av AsocL kan en domstol under vissa omständigheter förordna om en asocial persons intagning i arbetsanstalt (2 § AsocL). Tidigare ankom det på KB att besluta om tvångsarbete för person, som hade gjort sig skyldig till lösdriveri (3 §, 2 mom. lag 12/6 1885 (nr 27) angående lösdrivares behandling). Frågan om behovet av en ny lösdrivarlagstiftning hade före tillkomsten av AsocL varit föremål för flera utredningar, i vilka de sakkunniga föreslagit än domstol och än myndighet som beslutande organ. Nämnas kan att den utredningsman, som slutligen föreslog en särskild lag om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet, menade att LSt även i fortsättningen borde besluta i fråga om intagning i anstalt,⁵⁷ och att denna åsikt också biträdades av det övervägande antalet remissinstanser.⁵⁸

Diskussionen rörande frågan om behörigt organ har i första hand präglats därav, att det funnits två olika meningar om naturen av ett tvångsingripande enligt AsocL. Vissa har ansett att en dylik lag i viktiga delar, särskilt i fråga om grunderna för dylikt ingripande, överensstämmer med andra lagar på socialvårdens områden, framför allt NvL och BvL 1960,⁵⁹ medan andra poängterat att det finns ett nära samband mellan kriminalitet och asocialitet.⁶⁰ Enligt departementschefen är ett skäl av principiell art för att beslutanderätten till sist anförtratts domstol, att det liksom i straffrättskipningen är fråga om frihetsberövande i syfte att skydda samhället.⁶¹

De som uppfattat AsocL som en sekundär lagstiftning i förhållande till de sociala vårdlagarna har naturligtvis menat, att prövningen av ärenden om tvångsåtgärd enligt AsocL bör vara anförtrodd LSt. Härigenom har man ansett, att man bl. a. skulle komma att utnyttja den särskilda sakkunskap LSt förfogar över i so-

⁵⁴ KPr 1954 nr 41 s. 70.

⁵⁵ KPr 1954 nr 41 s. 145.

⁵⁶ Se härom Strömberg ST 1955 s. 305 ff.

⁵⁷ SOU 1962: 22 s. 7.

⁵⁸ KPr 1964 nr 128 s. 77 f.

⁵⁹ SOU 1952: 46 s. 264 f; SOU 1962: 22 s. 168 f; KPr 1964 nr 128 s. 78.

⁶⁰ SOU 1939: 25 s. 40 f; KPr 1964 nr 128 s. 79.

⁶¹ KPr 1964 nr 128 s. 84.

cialvårdsärenden och att dessutom bereda möjlighet för en enhetlig bedömning av olika typer av socialvårdsärenden. Vidare har man förklarat LSt vara bättre lämpad än allmän domstol att i det enskilda fallet överväga, om inte åtgärd enligt en annan vårdlag bör ges företräde framför tvångsåtgärd enligt AsocL. Motståndarna till en ordning med LSt som beslutande myndighet i första instans har å sin sida menat, att en domstol relativt enkelt kan kompensera bristande sakkunskap därigenom att den har möjlighet att genom personundersökningen och kontakt med socialvårdsorgan skaffa sig expertbedömning av frågan, om viss vård bör sättas in i stället för ett ingripande enligt AsocL.⁶² Man har i detta sammanhang pekat därpå, att domstol i ordinära brottmål har befogenhet att efter hörande av vederbörande sociala myndighet överlämna åt myndigheten att föranstalta om vård enligt bl. a. NvL och BvL 1960 (se 31: 1, 2 BrB). Som ett särskilt skäl för att domstol bör vara kompetent anför departementschefen dessutom, att domstol äger vana att tillämpa den typ av allmänt hållna bestämmelser, som AsocL innehåller.⁶³

Det främsta praktiska skälet hos dem, som velat förlägga beslutanderätten hos domstol, är att domstolsförfarandet är ägnat att garantera rättssäkerheten.⁶⁴ Här emot har anhängarna av en ordning med LSt som beslutande organ i första instans förklarat, att det administrativa förfarandet mycket väl kan anordnas på ett sådant sätt, att det kan komma att tillgodose de vanligaste rättssäkerhetskraven. Sannolikt har departementschefen ansett, att förändringar i förvaltningsförfarandet ej lämpligen bort vidtagas, innan de då pågående utredningarna om den administrativa rättsskipningen slutförts. Han låter nämligen förstå, att lösningen med domstol som beslutande organ endast är av provisorisk karaktär och att det kan bli anledning att ompröva frågan, när de nyssnämnda utredningarna lett till resultat.⁶⁵ Således kan inrättandet av länsrätterna komma att på nytt aktualisera frågan, i vad mån det administrativa förfarandet kan anses innehålla sådana rättssäkerhetsgarantier, att beslutanderätten om intagning i arbetsanstalt enligt AsocL bör anförtros dessa organ.

§ 4. Faktorer av betydelse för den fortsatta undersökningen

Vissa av de föreslagna reformerna har gått ut på att de allmänna domstolarna skulle anförtros en generell befogenhet att upphäva eller ändra förvaltningsbeslut. Sådana förslag har som framgått övervägts av bl. a. SäU vid 1868 års riksdag och Besvärssakkunniga i deras ovannämnda principbetänkande. Hade förslagen genomförts, skulle den rådande ordningen ha förändrats radikalt. Detta torde för övrigt ha bidragit till att såväl utskottsledamöterna som de sakkunniga avstod från att bestämt påyrka reformer. Förslagen har omnämnts i det föregående för att visa, att man i offentliga utredningar faktiskt diskuterat lämpligheten av införandet av det anglosachsiska systemet med ingående domstolskontroll över förvaltningen. Dessutom utgör den omständigheten, att förslagen aldrig kommit att realiseras,

⁶² KPr 1964 nr 128 s. 79, 84.

⁶³ KPr 1964 nr 128 s. 84.

⁶⁴ SOU 1939: 25 s. 40 f; KPr 1964 nr 128 s. 78 f, 83.

⁶⁵ KPr 1964 nr 128 s. 84.

stöd för att man kan grunda undersökningen på den principen, att domstolar och myndigheter är likställda och sidoordnade.

I fortsättningen kommer dessa orealiserade reformidéer att lämnas åsido och intresset skall i stället rikta sig mot sådana tankegångar, som hänför sig till den vedertagna uppfattningen om förhållandet mellan domstolar och myndigheter. Syftet är härvid att försöka utkristallisera sådana faktorer, som kan tänkas i praktiken ha inverkat på bedömningen av frågan om allmän domstols kompetens att pröva tvis-temål.

Man kan till att börja med fastslå, att praktiska överväganden som regel ej kan ligga till grund för bildandet av sådana abstrakta normer, som kan antagas vara ägnade att vägleda domstolar och myndigheter i tveksamma fall. Det är således föga sannolikt att en domstol eller en myndighet skulle fästa avseende därvid, om en viss handläggningsordning skulle minska ett organs arbetsbörda, nedbringa kostnaderna för statsverket, garantera erforderlig sakkunskap, medverka till en enhetlig bedömning av frågan e. dyl. Vill man av det anförda framvinna allmänna grundsatser, som ägnar sig för praktisk tillämpning, torde man i stället vara hänvisad till att granska olika teoretiska överväganden.

Det är intressant att notera att de flesta principdiskussionerna fördes under förra hälften av 1800-talet. Sedan uppfattningen om en särskild administrativ domsrätt vid mitten av 1800-talet blivit allmänt accepterad, har frågan om lämpliga fördelningsprinciper i stället brukat uppstå, då det gällt att fördela mål eller ärenden mellan organ för utövning av administrativ domsrätt och andra förvaltningsorgan. Särskilt kan pekas på diskussionen om var gränsen borde gå mellan regeringens och RegR:s kompetensområden i samband med RegR:s inrättande.

Under 1800-talet synes begreppsjurisprudensen ha varit en av de metoder, med vars hjälp man trodde sig skola komma till rätta med kompetensfördelningsproblemet. Man föreställde sig — som ovan visats — att man genom härledning ur begrepp, såsom rättsfråga, tvist, tvistemål e. dyl., skulle kunna lösa konkreta spörsmål om kompetensfördelningen. Det finns här ej anledning att närmare gå in på det ohållbara i den rättsvetenskapliga metod, som brukar kallas begreppsjurisprudens; det framstår numera som en självklarhet för både praktiker och rättsvetenskapsmän, att metoden saknar förankring i verkligheten.

Bortsett från föreställningen om begreppsjurisprudensen såsom hjälpmedel för att bestämma gränsen mellan domstols och myndighets behörighetsområden är det i huvudsak två tankegångar från 1800-talet, som torde påkalla uppmärksamhet.

Först och främst fanns den tanken, att partsställningen var en faktor, som borde inverka på kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet. Principen skulle således vara, att om tvisten drevs mellan enskilda presumptionen talade för domstols behörighet, medan presumptionen talade emot, om ej båda parter var enskilda subjekt. Denna fördelningsprincip synes bl. a. ha tillämpats i HD:s instruktion och av de kommitterade i Rättsfrågors skiljande. Se också om äldre svensk doktrin i kap. III, § 1. Under 1800-talet var det vanligt att partsställningen också fick utmärka skillnaden mellan privaträtt och offentlig rätt. Efterhand kom denna regel att modifieras dithän, att privaträtten karakteriserades av att den värnade om enskilda intressen och det främsta kännetecknet på offentlig rätt var att den tillgodosåg allmänna intressen. Även diskussionen om kompetensfördelningen mellan

domstol och myndighet synes ha kommit att gälla frågan, i vad mån en viss fördelning kunde anses vara till samhällets fördel. Se exempelvis ovannämnda diskussion i samband med 1874 års lagstiftningsärendet ävensom om modern finsk doktrin i kap. III, § 2.

Vidare förekom den tanken, att domstolarna borde tillämpa författningar av lags natur och myndigheterna författningar av lägre dignitet. Denna tanke har dock aldrig förts fram på riktigt allvar, men den kom sedermera att i en viss modifierad form ligga till grund för strävanden att i princip låta domstolarna handha laglighetsprövning och myndigheterna lämplighetsprövning. Principen sammanhänger i sin tur med frågan, i vad mån de normer, på vilka en talan grundar sig, kan anses inverka på domstols kompetens. Ovan har påpekats att det t. o. m. funnits tendenser att anse blotta förekomsten av en norm, innefattad i antingen en författning eller ett avtal, vara ett skäl för att tillerkänna domstol beslutanderätt.

I lagförarbeten under 1900-talet har kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet vanligtvis bestämts med ledning av överväganden om rättssäkerhet och effektivitet. Denna fördelningsgrund innehåller i huvudsak praktiska överväganden, men man torde från densamma också kunna härleda en viktig princip. Bland de medel, som brukar anses skola tjäna som garantier för rättssäkerheten, märks förvaltningsförfarandets utformning och kontrollen över förvaltningsbesluts riktighet. Finns brister i dessa hänseenden, kan man i nyare lagmotiv finna en strävan att vilja kompensera bristerna genom att tillåta domstolstalan. I modern svensk doktrin har diskussionen — som kommer att framgå nedan (kap. III, § 2) — främst gällt betydelsen av en kvalitativt godtagbar administrativ besluts- och besvärssordning för domstols kompetens. Av det anförda följer, att man vid bedömningen av frågan om allmän domstols befogenhet att pröva tvistemål bl. a. bör uppmärksamma, i vad mån och i vilken ordning en viss tvistefråga kan bli föremål för administrativ prövning.

De faktorer, som nu framdragits, är avsedda att ge en antydning om hur en domstol eller en myndighet i ett konkret fall *kan* ha resonerat vid bedömningen av en kompetensfördelningsfråga. Det kan bl. a. vara lämpligt att vid genomgången av rättspraxis ha dessa faktorer i minnet. Vidare torde de anförda tankegångarna kunna tagas som utgångspunkt för de sammanfattande diskussionerna i avdelning III rörande vilka allmänna principer, som kan anses gälla för kompetensfördelningen. Se nedan kap. XV, § 2, I.

Kap. III. Doktrin

§ 1. Äldre doktrin

I äldre doktrin fanns en benägenhet att sammankoppla frågan om kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet med frågan om gränsdragningen mellan privaträttens och den offentliga rättens områden.¹ Man utgick från att domstolarna utövade straffrättskipningen och rättskipningen på det privaträttsliga området, medan myndigheterna omhänderhade rättskipningen på det offentligrättsliga området samt handläggningen av rena förvaltningsärenden. Genom att påvisa något kännetecken, som åtskilde de båda rättsområdena, hoppades man kunna komma till rätta med problemet om kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet. Med avseende å ifrågavarande kompetensfråga angav man skillnaden så, att privaträtten angick förhållanden mellan enskilda inbördes, medan den offentliga rätten hänförde sig till förhållanden mellan staten och enskild. Emellertid insåg man inom doktrinen, att man på sin höjd hade uppställt en huvudregel. Sålunda var man på det klara med att staten kunde uppträda inför domstol i egenskap av privaträttsligt subjekt. Vidare uppmärksammade man att det ankom på myndighet att slita vissa tvister mellan enskilda, som hade sin grund i bakomliggande offentligrättsliga förhållanden.

En fråga, som särskilt synes ha engagerat doktrinen, var i vad mån domstol ägde befatta sig med frågor av offentligrättslig natur. Det torde ha härskat två uppfattningar i denna fråga. Enligt den ena uppfattningen ansågs det i allmänhet ankomma på domstol att pröva offentligrättsliga tvister, såvitt ej föreskrifter meddelats eller regler utbildats genom rättspraxis, att en viss tvist skulle avgöras i administrativ ordning.² Enligt den andra åsikten ägde domstol endast befatta sig med administrativa mål, då ett mål särskilt utsöndrats från myndigheternas ämnesområde, såsom målen i FSD, KK 1860 och KF 1877.³

Inom äldre doktrin synes Broomé ha varit ensam om att anknyta frågan om vilka mål, som i allmänhet hör till domstols behandling, till spörsmålet om gränsdragningen mellan den allmänna civillagstiftningen och konungens ekonomiska lagstiftning.⁴ De flesta samtida författare torde ha menat, att denna princip ej kunde tillämpas i praktiken på grund av den utveckling, som lagstiftningspraxis undergått.⁵

¹ Se exempelvis Rabenius NT 1874 s. 357 f och Kallenberg I s. 52. — Detta torde ha varit vanligt i ett flertal länder mot slutet av 1800-talet. Se härom Ussing s. 28 ff, 61 f.

² Se Kallenberg I s. 55 och Thulin Festskrift tillägnad Erik Marks von Würtemberg s. 611.

³ Se Blomberg TfR 1896 s. 76 och Reuterskiöld Föreläsningar I s. 231.

⁴ Broomé s. 44 f.

⁵ Thulin Konungens ekonomiska lagstiftning s. 215 ff. Se också Kallenegrs kritik i Svensk civilprocessrätt I s. 56.

§ 2. Modern doktrin

I modern doktrin¹ har man huvudsakligen sysselsatt sig med frågan, om man har att räkna med någon allmän regel, som griper in där positiva föreskrifter saknas. De flesta författare är eniga därom att, där ingen särskild kompetensregel gäller, rättsanspråk, som ett rättssubjekt riktar mot ett annat, faller under allmän domstols kompetens.² Författarna prisar grundsatsen i bl. a. det avseendet, att domstolar och myndigheter är befriade från den vanskliga uppgiften att göra klart för sig, om ett rättsanspråk är att beteckna såsom offentligrättsligt eller privaträttsligt. Jfr vad ovan sagts om äldre doktrin. Enligt författarna innebär den anförda regeln också den fördelen, att det ej spelar någon roll, om de subjekt, som uppträder som parter, är offentligrättsliga eller privaträttsliga.

Visserligen har författarna med ovannämnda princip undvikit den olägenheten, att ett organ skulle behöva undersöka om en fråga eller en rättsregel är av offentlig-rättslig eller privaträttslig natur, men de har i gengäld infört ett annat begrepp, rättsanspråk, i diskussionen. Såvitt jag har kunnat finna har ingen av författarna bemödat sig om att försöka exakt ange vad som menas med "rättsanspråk". Under sådana förhållanden torde man väl närmast vara benägen att ansluta sig till Lundstedts uppfattning, att begreppet skulle bygga på rättsideologi.³ Hos vissa författare kan man dock utläsa, att "rättsanspråk" användes i motsats till anspråk, vilkas bedömande är av diskretionär art.⁴ Härigenom har den ursprungliga frågan förbundits med den omstridda frågan om gränsdragningen mellan laglighetsprövning och lämplighetsprövning. Det är allmänt känt, att uppgiften att tydligt ange den senare distinktionen är synnerligen svårbemästrad — om den överhuvudtaget är möjlig att lösa. Den av doktrinen uppställda huvudregeln är, oavsett om man anser regeln innehålla rättsideologiska moment eller ej, således en synnerligen vag regel, så länge man saknar en adekvat definition av begreppet rättsanspråk.

Strömberg har i sin lärobok Allmän förvaltningsrätt begagnat en annan utgångspunkt än den ovan angivna.⁵ Sålunda faller han tillbaka på den allmänna principen, att alla tvistemål och brottmål tillhör domstols avgörande om inget annat är särskilt stadgat.⁶ Under begreppet "tvistemål" inbegriper han ej endast tvister rö-

¹ I nedanstående framställning beaktas förutom rent vetenskapliga alster två särskilda vota av JR Karlgren och Santesson, vilka avgivits i samband med avgöranden av HD. Karlgrens votum är fogat till NJA 1949 s. 330 och Santessons till NJA 1950 s. 333. Anledningen till att dessa särskilda meningar inom HD vinner beaktande är att de båda JR i väsentliga avseenden ansluter sig till en bestämd riktning inom doktrinen.

² Herlitz s. 98 f; SOU 1946: 69 s. 36 f; Herlitz Föreläsningar III s. 453; Sundberg s. 389; Jägerskiöld FT 1948 s. 205; Petrén FT 1951 s. 41; Eek FT 1955 s. 19; Sundström SvJT 1952 s. 349; Westerberg Minnesskrift utgiven av juridiska fakulteten i Stockholm s. 242; Westerberg s. 156; Karlgren NJA 1949 s. 339 f; Santesson NJA 1950 s. 342.

³ Lundstedt s. 56. Se häremot Jägerskiöld FT 1955 s. 273 not 2.

⁴ Jägerskiöld s. 65; Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 2 s. 515; Ljungman s. 123; Sundberg s. 389 f; Fahlbeck-Jägerskiöld-Sundberg s. 58; Sundberg ST 1947 s. 199; Sundberg Strödda uppsatser s. 20; Sundberg FT 1946 s. 290 f; Petrén FT 1951 s. 41; Eek FT 1955 s. 19; Strömberg Rättsförhållandet s. 389.

⁵ Strömberg s. 206 f.

⁶ Vid sidan av tvistemål och brottmål räknar Strömberg med en tredje kategori, omfattande sådana typiska förvaltningsfrågor, som ej kan pressas in under någon av rubrikerna tvistemål och brottmål. Vad Strömberg säger sig åsyfta är sådana frågor, där det allmännas intresse står mot den enskildes, och där yrkandena varken gäller direkta ekonomiska värden eller straffansvar. Strömberg menar att presumtionen i sådana frågor talar mot domstols kompetens. Se Strömberg s. 206 och vidare nedan under kap. IV, § 2.

rande civilrättsliga anspråk utan även tvister rörande offentlighetsrättsliga anspråk av ekonomisk art. Givetvis saknar det mening att bestämma tvistemålsbegreppet genom att hänvisa till samma begrepp i RB. Anledningen härtill är att RB ej innehåller någon definition av begreppet och att det i stället synes förhålla sig så, att det är den omständigheten, att en fråga kan handläggas i den för tvistemål stadgade ordningen, som ger den dess tvistemålsegenskap. Strömberg använder ej heller begreppet tvistemål i RB:s mening utan i en speciell bemärkelse, så att det blott omfattar frågor om ekonomiska anspråk.

Oavsett om man i doktrinen anknyter huvudregeln till begreppet "rättsanspråk" eller "tvistemål", har man framhållit att myndighet undantagsvis kan vara exklusivt behörig. Man har i doktrinen rekommenderat två olika metoder för att utröna om prövningen av en fråga enbart är anförtrodd myndighet. Enligt en åsikt skall uttrycket "pröves och dömes" i 10: 26 GRB tolkas så, att domstol endast är obehörig i sådana mål, där myndigheten fattar beslut i en domstolsliknande ordning, vilken garanterar ett avgörande av samma kvalitet som domstols dom.⁷ Enligt en annan mening är domstols behörighet utesluten, då avsikten varit att den administrativa prövningen skall vara slutgiltig.⁸ Metoden i det förstnämnda fallet går ut på att undersöka utformningen av förvaltningsförfarandet, vilket i realiteten torde innebära att domstolen skall bedöma, om förfarandet ger ett tillfredsställande skydd för den enskildes rättssäkerhet.⁹ Domstolsprövningen avses således skola få till uppgift att bota brister i rättssäkerhetsgarantierna inom förvaltningen. I det andra fallet består metoden i att söka utröna om lagstiftaren avsett att skapa en allsidig och objektiv administrativ prövning, vilken denne menat skola utmyнна i ett slutgiltigt avgörande. Doktrinen rekommenderar helt enkelt en subjektiv lagtolkning, om författningstexten ej ger klart besked.

I vissa rättsfall från senare år synes HD ha tillämpat metoden att uttolka lagstiftarens avsikt. Se t. ex. NJA 1949 s. 330, 1950 s. 333 och 1952 s. 248. En dylik tolkningsmetod bygger på föreställningen om en viss "vilja" hos lagstiftaren. Saknar förarbetena, vilket ofta är fallet, ett klart uttryck för denna "vilja", är man hänvisad till att framkonstruera en sådan vilja. Det blir då en uppgift för praxis och doktrin att ange vilka kriterier, som kan anses återge lagstiftarens avsikt. Därutinnan är konstruktionen med en viss åsikt hos något statsorgan orealistisk, att det i praktiken är domstolen eller författaren, som tror sig kunna lämna upplysningar om vad lagstiftaren kan ha menat.

Den andra metoden vilar otvivelaktigt på en realistisk grund, såtillvida att det i sista hand är domstolarnas uppfattning om de olika momenten i ett förvaltningsförfarande, som bestämmer domstols behörighet i ett visst avseende. Att domstolarna

⁷ Jägerskiöld s. 41, 48, 93; Jägerskiöld Tjänstemannarätt II:2 s. 517 f; Jägerskiöld FT 1948 s. 204, 213, 215; Jägerskiöld SvJT 1947 s. 189; Jägerskiöld SvJT 1959 s. 158; Jägerskiöld Allmän s. 67; Sundberg s. 10, 391 ff; Fahlbeck-Jägerskiöld-Sundberg s. 64; Sundberg ST 1947 s. 199 f; Sundberg Strödda uppsatser s. 19; Sundberg NJM 1951 s. 259 f; Ljungman s. 122 f; Petrén FT 1946 s. 360.

⁸ Herlitz s. 101 f; Herlitz FT 1947 s. 309 f, 321; Herlitz Föreläsningar III s. 455 f; Westerberg SvJT 1946 s. 775 ff; Westerberg Minnesskrift utgiven av juridiska fakulteten i Stockholm s. 244; Westerberg s. 162 ff; Petrén FT 1951 s. 43; Sundström SvJT 1952 s. 355 f; Strömberg s. 211; Karlgrén NJA 1949 s. 340; Santesson NJA 1950 s. 343.

⁹ Petrén FT 1946 s. 360; Strömberg Rättsförhållandet s. 394; Ljungman s. 122 f. Märk Kuylenstiernas skarpa kritik av den senare i FT 1950 s. 25 ff.

ställt sig tveksamma till denna metod får sannolikt tillskrivas den omständigheten, att man i doktrinen ställt för stora krav på utformningen av sådana förvaltningsförfaranden, som utesluter domstols kompetens.

I *finsk doktrin* utgår man vanligtvis från den allmänna regeln, att om särskilda föreskrifter saknas avgörandet av mål angående privaträttsliga förhållanden ankommer på domstol, medan det tillhör myndighet att pröva ärenden rörande offentligrättsliga förhållanden.¹⁰ Givetvis är man fullt medveten om svårigheten att bestämma när ett förhållande är privaträttsligt och när det är offentligrättsligt.¹¹ Oftast anger man skillnaden på så sätt, att ett rättsförhållande bör uppfattas såsom privaträttsligt, om ändamålet med den rättighet eller förpliktelse, åt vilken rättsförhållandet ger upphov, är att främja ett enskilt intresse, och såsom offentligrättsligt, om det är att tillgodose ett allmänt intresse.¹² I *finsk doktrin* synes problemet därför ha format sig till en fråga om en tvist kan anses angå ett specifikt allmänt intresse eller ej.

¹⁰ Ståhlberg s. 128; Ståhlberg NAT 1949 s. 83; Willgren s. 145 f; Palme s. 101; Merikoski I s. 288, II s. 224; Wrede s. 51; Tirkkonen s. 22 f.

¹¹ Merikoski II s. 224; Wrede s. 52 f; Tirkkonen s. 23.

¹² Wrede s. 52; Willgren s. 146; Tirkkonen s. 23. Se också Hermanson s. 32.

Kap. IV. Riktlinjer för den fortsatta undersökningen

På detta stadium av undersökningen synes det vara lämpligt att diskutera uppläggnings- och den fortsatta undersökningen och härvid delvis återknyta till de faktorer, som i det föregående ansetts vara särskilt beaktansvärda. I förevarande kapitel skall klargöras i vilken utsträckning och på vilket sätt fall med blandad instansordning kommer att behandlas i den fortsatta undersökningen (§ 1). Vidare skall själva kompetensfördelningsproblemet preciseras i vissa hänseenden, så att det lämpar sig för en konfrontation med rättspraxis. Det kommer härvid att visa sig, att den fortsatta undersökningen lämpligen bör omfatta flera frågeställningar (§ 2). Slutligen skall lämnas vissa upplysningar om redovisningen av rättspraxis (§ 3).

§ 1. Behandlingen av fall med blandad instansordning

Förslag under 1800-talet, att HD skulle fungera som allmän besvärshögre instans över myndigheter, främst då KR, mötte som tidigare framgått kraftiga invändningar och kom därför aldrig att bli realiserade.¹ Enligt svensk rätt skall normalt sett klagan över myndighets beslut föras hos högre myndighet och talan mot domstols avgörande hos högre domstol. Principen kan dock vara inskränkt till följd av uttryckliga författningsbestämmelser; som nämnts gäller en blandad instansordning för exempelvis utredningsmål och mål om gåvoskatt. Numera torde dylika bestämmelser vara mindre vanliga, men i äldre rätt, innan det fanns speciella myndigheter för enbart besvärshögre instans, torde det i viss utsträckning ha förekommit regler, innebärande att besvär över myndighets beslut skulle föras hos domstol.

Den fortsatta undersökningen kommer att vara inriktad på att utreda kompetensfördelningsproblemet med avseende å det fallet, att talan skall fullföljas i enhetlig judiciell respektive administrativ ordning. Emellertid torde man ej helt kunna bortse från de mål eller ärenden, som är eller varit föremål för blandad handläggningsordning. Exempelvis bör man vid tolkning av särskilt äldre rättsfall taga med i beräkningen, att utgången av ett visst fall kan ha sin grund i det förhållandet, att en viss fråga vid tidpunkten för avgörandet handlades i blandad instansordning. Vidare kan det, om man vill ge en korrekt och allsidig bild av ett visst rättsområde, krävas att framställningen även omfattar vissa typer av mål eller ärenden, vilkas fullföljningsregler innebär att talan mot ett administrativt beslut skall föras hos domstol.

I det följande kommer jag att förutsätta att, om en blandad instansordning finns anvisad, denna i princip skall iakttas. Detta innebär bl. a. att, om talan mot ett förvaltningsbeslut skall föras hos domstol, talan mot beslutet ej tillika kan fullföljas hos den högre myndighet, som vanligtvis prövar besvär över myndighetens beslut. Se t. ex. RÅ 1926 S 180, 1931 S 185, 1942 S 258, 1951 I 106 och 1955 I 231

¹ Se ovan kap. II, § 2, II, B.

(i fallen har klagan över nämndemansval förts hos högre myndighet i stället för hos den enligt lag (4: 7 RB; i äldre rätt 1: 3 GRB) kompetenta domstolen, allmän underrätt). Vidare finns det vissa omständigheter, som gör att en domstol i allmänhet ej bör tillåta en tvistemåls- eller brottmålstalan rörande en sak, som kan komma under domstols prövning på grund av klagan över myndighetsbeslut. Har en domstol exempelvis redan prövat saken i besvärsväg, skulle det sannolikt strida mot grundläggande principer om res judicata, om domstolen ånyo prövade saken. Likaså skulle en domstol förmodligen komma i konflikt med samma principer, om den, efter det att domstol prövat saken i tvistemåls- eller brottmålsväg, upptog klagan över myndighets beslut till saklig prövning. Endast försåvitt myndighet prövat frågan och talan ej fullföljts mot beslutet, torde principerna om res judicata ej direkt kunna lägga något hinder i vägen för en talan i tvistemåls- eller brottmålsväg. Det finns emellertid ej något stöd för att domstolarna i praxis skulle tillåta en dylik talan i det senare fallet. I stället torde konsekvensen kräva, att tvistemåls- eller brottmålstalan rörande en sak, som kan handläggas i blandad instansordning, i princip ej bör kunna föras. I det följande kommer jag således att förutsätta, att domstol i allmänhet vill undvika att en sak skall kunna komma under domstols prövning i två olika vägar och därför i princip endast anser sig behörig att pröva den talan, som bragts under dess prövning med tillämpning av reglerna om blandad instansordning.

Det skall poängteras att till fall med blandad instansordning ej räknas sådana fall, där en domstol beslutar i ett administrativt ärende, exempelvis ett ärende rörande domstolens egen personal, och talan mot domstolens beslut till följd härav i sista instans skall prövas av en myndighet. Som tidigare påpekats² bör domstol i dessa fall likställas med myndighet, varför de vid domstol förekommande administrativa ärendena i princip bör anses vara underkastade en enhetlig administrativ handlägningsordning. Detta får bl. a. den konsekvensen, att den följande undersökningen i vissa fall kan komma att avse kompetensfördelningen mellan domstol i egenskap av dömande organ och domstol i egenskap av administrativt organ.

§ 2. Frågeställningarna i den fortsatta undersökningen

Syftet med avhandlingen angavs i inledningen vara att uppställa principer rörande förhållandet mellan domstols och myndighets kompetens. Hittills har undersökningen i huvudsak gällt att påvisa och bearbeta visst material, som kan anses belysa hur gränsen i princip bör dragas mellan domstols och myndighets behörighetsområden. Den här angivna problemställningen torde knappast fylla kraven på vetenskaplig stringens men äger den fördelen, att den medgivit utrymme för insamlandet av ett omfattande basmaterial, ur vilket betydelsefulla faktorer kunnat plockas ut. Innan undersökningen övergår till att även omfatta rättspraxis, torde det dock vara nödvändigt att avpassa problemställningen till en dylik undersökning.

Först och främst torde det vara skäl att beakta, hur en domstol eller myndighet kan komma att handla till följd av att den anser sig inkompetent att pröva en viss

² Se ovan kap. I, § 1, I.

fråga. Närmast till hands ligger naturligtvis att det rättstillämpande organet avvisar talan, men det kan också tänkas att organet ingår i saklig prövning av talan och låter den omständigheten, att det betraktar sig som obehörigt att pröva en viss fråga, i stället inverka på bedömningen av själva sakfrågan. Den som med stöd av rättspraxis skall försöka besvara frågan, hur gränsen i ett visst fall skall dragas mellan domstols och myndighets behörighetsområden, finner förmodligen att han kommer att få lämna olika svar allteftersom han fäster avseende vid avvisningen eller bedömningen av sakfrågan. Vidare torde man vad gäller avvisning böra uppmärksamma, att det kan föreligga två huvudanledningar till att avvisning sker. Ett skäl är att saken hör till det motsatta organets avgörande och ett annat att saken redan blivit avgjord av det motsatta organet. Med avseende å det senare fallet kan man också tänka sig det omvända förhållandet, att avvisning kanske ej bör ske med hänsyn till att det motsatta organet tidigare vägrat att pröva saken. Svaret på nyssnämnda gränsdragningsfråga beror sannolikt också av vilketdera skälet, som i ett visst fall föranleder domstol eller myndighet att avvisa talan eller eventuellt avstå därifrån. Vad nu anförts har föranlett mig att i det följande dela upp huvudfrågan i tre delfrågor och således var för sig försöka besvara frågorna: Under vilka förutsättningar bör avvisning ske till följd av att saken hör till det motsatta organets avgörande? I vad mån bör avvisning ske till följd av att det motsatta organet prövat eller vägrat att pröva saken? I vad mån bör den omständigheten, att en viss fråga tillhör det motsatta organets avgörande, inverka på bedömningen av själva sakfrågan?

I. Vad gäller den förstnämnda avvisningsfrågan synes denna i det följande lämpligen kunna avse de förutsättningar, under vilka *domstol* bör avvisa en talan därför att den gäller en sak, som hör till myndighets avgörande. Den omständigheten, att domstol och ej myndighet ställes i centrum för intresset, sammanhänger med att myndigheternas kompetens nästan alltid är bestämd genom uttryckliga författningsbestämmelser. Med hänsyn härtill har envar myndighet att avvisa talan rörande en sak, som faller utanför det i författningen angivna kompetensområdet. Naturligtvis kan det vid tolkningen av de enskilda kompetensbemyndigandena uppstå svårbedömbara gränsdragningsfrågor, men dessa frågor kan i allmänhet ej antagas ha något större principiellt intresse.

Liknande överväganden har också bidragit till att undersökningen ansetts böra inriktas på den del av domstolarnas verksamhet, som består i rättskipning, dvs. domstols handläggning av tvistemål och brottmål. Som tidigare framhållits är nämligen omfattningen av den rättsvårdande verksamheten bestämd genom författningsbestämmelser, som anger vilka typer av frågor, som kan handläggas i den för domstolsärenden stadgade ordningen. En fråga, som ej omnämnes i dessa kompetensstadganden, kan givetvis ej avgöras i nyssnämnda ordning, varför talan som bragt frågan under domstols prövning skall avvisas. Kompetensfördelningsproblemet kommer att här bero av tolkningen av de olika kompetensstadgandena och därigenom få en så kasuistisk karaktär, att problemet i denna del ej lämpligen kan göras till föremål för en principundersökning. Begränsningen till domstolarnas rättskipande verksamhet får också ses mot den bakgrunden, att en av utgångspunkterna för undersökningen har varit att låta de organ, som enligt gängse uppfattning anses utöva rättskipning, bilda den grupp av organ, som i avhandlingen benämnes dom-

stolar.¹ Eftersträvar man resultat av allmän räckvidd, torde undersökningen således böra avse förhållandet mellan domstolarnas rättskipande verksamhet, dvs. deras handläggning av tvistemål och brottmål, och den rättstillämpande verksamhet, som förekommer vid myndigheterna.

Vad angår allmän domstols behörighet att pröva tvistemål eller brottmål saknas författningsbestämmelser, som anger vilka slags frågor som kan komma under prövning i den för tvistemål eller brottmål stadgade ordningen. Härav får anses följa, att en fråga i princip bör kunna komma under allmän domstols avgörande, försåvitt de formella betingelserna är uppfyllda. Emellertid finns det som tidigare nämnts en erinran i RB (10: 17 p. 1 och 19: 9), att allmän domstols behörighet att pröva tvistemål och brottmål kan vara inskränkt till följd av att myndighet skall upptaga viss tvist eller fråga om ansvar.² Den omständigheten, att en myndighet äger besluta i en fråga, behöver dock ej nödvändigtvis innebära, att samma fråga ej kan avgöras genom dom av allmän domstol. Den grundläggande frågan kan följaktligen uttryckas sålunda: I vad mån äger allmän domstol i den för tvistemål eller brottmål stadgade ordningen rättskraftigt avgöra frågor, i vilka myndighet också äger besluta? Vad gäller kompetensen i tvistemål sammanhänger frågan därmed, att myndighetsbeslut stundom kan vara avsedda att endast utgöra besked om vad staten eller kommun fordrar av eller tillerkänner annat rättssubjekt, så att det är menat att, om enighet ej kan nås, talan får instämmas till allmän domstol. Svårigheten ligger däri, att det nästan aldrig framgår av kompetensstadgandena, om myndigheternas beslutanderätt skall utesluta domstols kompetens eller ej.

Den följande undersökningen syftar således bl. a. till att utreda i vad mån den omständigheten, att myndighet är kompetent att pröva en viss fråga, medför att domstol är förhindrad att pröva frågan i tvistemåls- eller brottmålsväg. Härigenom förutsättes att domstol har en allmän befogenhet att i dessa båda vägar pröva tvistefrågor respektive ådöma sanktioner. Uppgiften kommer då att bli att försöka påvisa de faktorer, som medför att domstol saknar ifrågavarande befogenhet, vilken i stället skall utövas av myndighet. Med denna uppläggning av undersökningen finns det inget behov av att utgå från någon av de principer, som enligt vad ovan sagts i den hittillsvarande doktrinen vanligtvis fått bilda grundvalen för en undersökning av rättspraxis.³ Således undviker jag att laborera med grundsatsen, att där ingen särskild kompetensregel gäller rättsanspråk faller under allmän domstols kompetens. Som tidigare påpekats är det synnerligen tveksamt om denna regel kan anses fylla något förnuftigt ändamål, om man ej tillika definierar begreppet "rättsanspråk". Vidare har jag ej heller givit mig in på företaget att såsom Strömberg bestämmer begreppet "tvistemål" syntetiskt. Skälet härtill är helt enkelt att det enligt min uppfattning ej finns något behov av en dylik bestämning och att åtgärden i stället kan leda till att undersökningen kommer att begränsas till att endast omfatta vissa typer av de mål, i vilka frågor om domstols behörighet kan uppkomma.

Vid sidan av frågor, som kan inordnas under kategorierna tvistemål och brottmål, räknar Strömberg med att det finns s. k. typiska förvaltningsfrågor, som ej lå-

¹ Se ovan inledningen, § 2, I.

² Se härom ovan kap. II, § 1.

³ Se ovan kap. III, § 2.

ter sig pressas in under någon av de nyssnämnda kategorierna.⁴ Med typiska förvaltningsfrågor menar Strömberg sådana frågor, där det allmännas intresse står mot den enskildes, och där yrkandena varken gäller direkta ekonomiska värden eller straffansvar. Som tidigare framgått omfattar domstolarnas verksamhet handläggning av mål (tvistemål och brottmål) samt av domstolsärenden. Det kan synas som om Strömberg skulle mena, att det finns en speciell typ av frågor som, därest frågorna kan förekomma vid domstol, ej skall avgöras i den för mål eller ärenden stadgade ordningen. Naturligtvis är så icke fallet utan Strömberg nödgas helt enkelt uppställa denna tredje kategori därför att hans tvistemåls- och brottmålsbegrepp endast omfattar frågor rörande ekonomiska värden respektive frågor om straffansvar. Undersöker man de exempel på allmän domstols behörighet att handlägga typiska förvaltningsfrågor, som Strömberg anför — vitesföreläggande att fullgöra trafikförsäkringsplikt, förvisning av utlänning och föreskrifter om åtgärder för erhållande av nöjaktigt skogstillstånd —, finner man att dessa frågor skall prövas av domstol i den för mål stadgade ordningen. Detta innebär att, då den följande undersökningen bl. a. kommer att gälla frågan, vilka inskränkningar domstol kan vara underkastad i sin allmänna befogenhet att pröva tvistemål och brottmål, även de frågor Strömberg benämner typiska förvaltningsfrågor kommer att bli beaktade. Till skillnad från Strömberg har jag dock ej funnit skäl att bryta ut dessa frågor och behandla dem särskilt.

Det främsta skälet till att Strömberg underkastar typiska förvaltningsfrågor en särskild behandling synes vara, att det enligt hans uppfattning krävs positivrättsligt stöd för att domstol skall äga avgöra dylika frågor. Häremot torde man kunna invända, att även myndighets befogenhet att avgöra dylika frågor i princip skall kunna föras tillbaka på ett kompetensbemyndigande. Vanligtvis framgår det direkt av en författningstext vilket organ — som regel då en viss myndighet — som i det allmännas intresse skall meddela tillstånd, förbud, föreläggande e. dyl. Men skulle det till äventyrs saknas författningsbestämmelser om behörigt organ kan det bli en principiellt mycket viktig fråga, om det allmänna genom någon myndighet skall anses äga kompetens att utöva ifrågavarande befogenhet eller om det allmänna, eventuellt enskild person, skall anses vara hänvisad till att föra talan vid domstol. Genom att uppställa kategorin typiska förvaltningsfrågor synes Strömberg mena, att presumptionen i ett dylikt fall talar för myndighets kompetens. Det är emellertid osäkert om denna presumption verkligen iakttages i praktiken. Som nedan kommer att visas finns det tvärtom rättsfall, där allmän domstol ansetts vara kompetent organ att exempelvis i samband med handläggning av brottmål ålägga den tilltalade att vidtaga rättelse i ett visst hänseende. Problemet som sådant skall dock ej utredas här, utan jag avser att återkomma till det senare i avhandlingen. Se härom nedan kap. XV, § 3, II.

II. Besvarandet av den andra delfrågan, i vad mån avvísning bör ske till följd av det motsatta organets agerande i kompetenshänseende, förutsätter en undersökning av om det i praktiken förekommer dels att domstol och myndighet prövar en och samma sak, dels att såväl domstol som myndighet vägrar att pröva en viss fråga. I det förra avseendet skulle det således röra sig om att undersöka, om man

⁴ Jfr ovan kap. III, § 2, not 6.

har att räkna med en sedvanerättslig regel, enligt vilken ett rättstillämpande organ har att avvisa talan rörande en sak, som det motsatta organet redan avgjort. En regel, som i allmänhet skulle kunna tänkas förhindra uppkomsten av det förhållandet, att båda organen vägrar att avgöra en viss sak, borde på motsvarande sätt gå ut på att ett rättstillämpande organ ej får undandraga sig att pröva en sak, som det motsatta organet redan förklarat sig inkompetent att avgöra. I den mån undersökningen skulle utmynna däri, att ifrågavarande situationer kan förekomma i praktiken, torde utredningen också böra omfatta frågan, vilka möjligheter det finns att undanröja eller lindra verkningarna av dylika konflikter. Det förhållande, att domstol och myndighet prövar en och samma sak, kommer att i det följande kallas positiv kompetenskonflikt, medan den situation, som uppstår till följd av båda organens vägran att pröva en viss sak, kommer att benämnas negativ kompetenskonflikt.

III. Den tredje delfrågan, slutligen, gäller i vad mån den omständigheten, att en viss fråga tillhör det motsatta organets avgörande, bör inverka på bedömningen av själva sakfrågan. Gemensamt för de två tidigare delfrågorna har varit, att de hänfört sig till sådana kompetensfördelningsprinciper, som bjuder domstol och myndighet att avvisa eller upptaga en talan. Dessa grundsatser förutsätter dock att en viss fråga förekommer som huvudfråga. Den omständigheten, att exempelvis en domstol med tillämpning av nyssnämnda grundsatser skulle avvisa en talan rörande en viss huvudfråga, behöver i och för sig ej förhindra att frågan såsom en delfråga i en rättegång kan komma under domstols prövning. Frågan kan härvid förekomma såsom en prejudicialfråga eller såsom en fråga bedömd i ett administrativt beslut, vilket skall läggas till grund för domstols fortsatta åtgärder. Vad gäller myndigheter kan man på motsvarande sätt föreställa sig, att en myndighet kan vara befogad att pröva prejudiciella frågor, som typiskt sett tillhör domstols avgörande, eller frågor prövade i domstols domar eller beslut, på vilka myndigheten skall grunda sina åtgärder, exempelvis registreringsåtgärder angående aktiebolag, ekonomiska föreningar och varumärken eller anteckningar i kyrkoböckerna om äktenskaps upplösning och om barns börd. Även denna sida av kompetensfördelningsproblemet har således ansetts böra utredas.

§ 3. Undersökningen av rättspraxis

I. Rättsfallsurvalet

Rättsfallsmaterialet består i huvudsak av publicerad rättspraxis. För att skapa en någorlunda säker grund för uppställande av allmängiltiga grundsatser har denna rättspraxis blivit föremål för en systematisk genomgång. Vissa rättsfall har dock bedömts sakna relevans för undersökningen och har därför ej medtagits i den följande rättsfallsredovisningen, trots att fallen angår kompetensfördelningsfrågor. Det skall betonas att denna utgallring endast omfattat vissa enstaka administrativa mål, i vilka part genom att anhängiggöra sin talan hos myndighet har begått ett uppenbart misstag rörande de grundläggande principerna för kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet.

Det torde exempelvis sakna vetenskapligt intresse, att en part hänskjutit fråga om jämkning i avtal om underhållsskyldighet mot barn (RÅ 1931 S 174 och 1932 S 126) eller om vårdnaden av barn efter skilsmässa (RÅ 1935 S 38) till myndighets prövning och att myndigheten härvid förklarat sig inkompetent att taga befattning med frågan. Ej heller kan det vara skäl att i en vetenskaplig undersökning särskilt framhålla, att RegR avvisat framställningar, att den måtte förklara att fastighetsköp skall återgå (RÅ 1952 Jo 30) eller var ogiltigt (RÅ 1960 Jo 21 och I 123). Som ytterligare exempel på hos RegR gjorda framställningar, vilka i undersökningen ej bedömts ha givit upphov till kompetensfördelningsfrågor av intresse, kan nämnas anhållan om stämning å en härads-hövding (RÅ 1954 Ju 26), att få anföra besvär över att en RR avvisat av sökanden i visst mål förd talan ävensom av honom ingiven till HD ställd fullföljdsinlaga (RÅ 1954 Ju 79), att RegR måtte upphäva en HR:s domar i vissa mål och tillerkänna sökanden skadestånd (RÅ 1954 Ju 128), att RegR ville upptaga ett av allmän domstol avgjort mål, vari sökande dömts till avsättning från sin tjänst vid postverket (RÅ 1954 K 274), att RegR måtte tillerkänna sökanden dispositionsrätten till viss egendom enligt ett av hans föräldrar utfärdat gåvobrev (RÅ 1958 Ju 168) eller att RegR måtte pröva besvär över ett HD:s utslag angående sammanföring av samfärdad vägmark med angränsande fastighet (RÅ 1958 Jo 8).

II. Principiella utgångspunkter för rättsfallstolkningen

I min rättsfallstolkning utgår jag från att en domstol ex officio prövar om saken tillhör dess avgörande och ej myndighets (se 10: 18 jämfört med 10: 17 samt 34: 1 RB).¹ Följaktligen anser jag att parternas ståndpunkter till behörighetsfrågan ej inverkar på domstols åtgärd att i ett visst fall överväga om en talan skall avvisas eller ej.² En partsinvändning, att rätten ej är behörig att upptaga målet, torde dock ha den verkan, att domstol kommer att ge särskilt beslut däröver (se 34: 3 RB). Godkännas invändningen, kommer domstolen att genom beslutet skilja saken från sig, vilket i sin tur bör medföra att särskild talan kan föras mot beslutet (49: 2, 54: 2 RB). Skulle domstolen däremot ogilla invändningen, kommer beslutet ej att bli slutligt och därför ej heller att kunna bli föremål för särskild talan. Se från rättspraxis NT 1866 s. 182, NJA 1895 s. 448 och 1900 s. 318. I det senare fallet kan parts invändning mot domstols behörighet endast prövas av högre rätt försåvitt talan föres mot dom eller slutligt beslut (49: 8, 54: 4 RB).

III. Redovisningsmetoden

Det bakomliggande motivet till att undersöka rättspraxis kan i princip vara att antingen verifiera redan uppställda teorier eller ge en bild av gällande rätt på ett visst område. I det förra fallet har författaren, innan han redovisar undersökningen av gällande rätt, klargjort sin principiella inställning till problemen, medan han i det andra fallet först analyserar rättspraxis, innan han sammanfattar rättsläget och i anslutning härtil tillkännager sin rättspolitiska uppfattning. De flesta rättsveten-

¹ SOU 1938: 44 s. 153.

² Påpekandet i NJA 1927 s. 128, att kronan ej ifrågasatt domstols behörighet att upptaga målet till prövning, torde ej vara avsett att ha någon självständig processuell betydelse för målets utgång utan torde förmodligen endast vara tänkt som en ren upplysning om de faktiska förhållandena. Jfr rubriken till fallet som saknar varje antydning om att kronans passivitet i nämnda avseende skulle ha kunnat inverka på behörighetsfrågan.

skapsmän föredrar förmodligen den senare metoden, som allmänt sett bör ge de tillförlitligaste resultaten. En författare, som först framlägger sina principiella ställningstaganden, löper uppenbarligen risken att han senare kommer att tolka rättsfallen så, att resultaten av analyserna skall överensstämma med hans tidigare framlagda teorier. Därför är det av vikt att en författare presenterar ett rättsfallsmaterial förutsättningslöst och ej avpassar dispositionen till sin rättspolitiska övertygelse. I förevarande undersökning har jag stannat för att lägga fram rättsfallsmaterialet så, att respektive rättsfall behandlas inom det rättsområde, till vilket sakfrågan hör. Härigenom hoppas jag tillika kunna göra rättsfallsmaterialet lättillgängligt för praktiker och andra, som snabbt kan vilja ha en bild av gällande rätt på ett visst område.

Vid redovisningen av rättsfallsmaterialet har jag eftersträvat att varje ämnesområde skall bilda ett eget kapitel. Den omständigheten, att det på vissa områden finns en rik judikatur rörande kompetensfördelningen, medan andra områden endast kan uppvisa ett fåtal rättsfall — oftast dock fall av stor principiell betydelse —, har medfört att proportionerna mellan de olika kapitlen växlar starkt. Såväl nytt som gammalt rättsfallsmaterial har ansetts böra medtagas, eftersom kompetensfördelningsprinciper kan antagas gälla oavsett om förhållandena skulle ha ändrats på ett visst rättsområde. Sannolikt har de flesta grundläggande principerna utbildats i äldre rättspraxis.

I rättspraxis har det ofta berott på rena tillfälligheter, att kompetensfördelningsfrågor uppstått inom ett visst rättsområde. Till följd härav har det varit förenat med vissa svårigheter att systematisera rättsfallsmaterialet och att åstadkomma en någotsånär logisk disposition av avd. II. Det synes vara nödvändigt att något redogöra för uppläggnings- och avd. II och vilka överväganden som ligger bakom dispositionen.

Kapitlen har i första hand ordnats i sådan följd, att närliggande områden kommit att behandlas i ett sammanhang. Kapitel, som i huvudsak ansetts gälla mål om fast egendom, har således sammanförts (kap. V—VII) och på samma sätt har kapitel, som bedömts angå mål om ekonomiska anspråk, placerats så att respektive mål kommit att behandlas i en följd (kap. VIII—XII). Vad angår målen om fast egendom gäller dessa i huvudsak dispositionsfrågor rörande dylik egendom. Målen har behandlats under följande rubriker: Mål om publik jord (kap. V), frågor om användningen av enskild egendom (kap. VI) samt väg- och gatumål (kap. VII). Karakteristiskt för målen om ekonomiska anspråk är att yrkandena i målen väsentligen gäller ekonomiska värden. I dessa mål förekommer vanligtvis två typer av anspråk, nämligen dels primära anspråk på en viss prestation, dels anspråk som gäller återställande av eller vederlag för prestation. Den ordningsföljd, i vilken målen om ekonomiska anspråk redovisats, har i huvudsak bestämts av om det brukar vara enskilt eller offentligt subjekt, som typiskt sett framställer det grundläggande anspråket. Således har de mål, i vilka detta anspråk ansetts härröra från enskilt subjekt, placerats i följd; målen utgöres av mål om ekonomiska anspråk i socialrätten (kap. VIII) och vissa mål om ersättningsanspråk mot stat eller kommun (kap. IX). Vidare har sådana mål, i vilka det allmänna vanligtvis ansetts framställa det s. k. första anspråket, fått bilda en grupp, bestående av mål om allmänna besvär (kap. X), mål om skatter och avgifter (kap. XI) samt anmärkningsmål (kap. XII). Slutli-

gen har registrerings- och patentmål samt frågor om straff och vite upptagits till behandling i särskilda kapitel (kap. XIII och XIV).

Den metod, efter vilken jag valt att framlägga rättsfallsmaterialet, har medfört att varje kapitel/avsnitt i stort sett blivit uppbyggt på samma sätt. Således inledes kapitlet/avsnitten med en kortfattad redogörelse för de rättsregler, som varit aktuella i rättsfallen eller som överhuvud är av betydelse för tolkningen av fallen. Härafter blir huvuduppgiften att försöka utreda, om rättspraxis på området kan anses bidra till att belysa de i föregående avsnitt uppställda frågeställningarna, dvs. frågorna, huruvida domstol är kompetent att avgöra administrativa huvudfrågor i tvistemåls- eller brottmålsväg, huruvida kompetenskonflikter förekommer och på vad sätt dessa eventuellt löses samt i vad mån domstol och myndighet äger avgöra administrativa respektive judiciella frågor, som ej förekommer som huvudfrågor.

Avd. II.
Kompetensfördelningen
inom speciella områden
enligt rättspraxis

Kap. V. Mål om publik jord

Staten eller kommun kan i egenskap av fastighetsägare fatta beslut om försäljning, utarrendering e. dyl. av fastighet ävensom lämna besked i grannelagsrättsliga tvister. Härvid gäller i princip samma lagstiftning som för enskilda subjekt, dock att det i lagstiftningen kan finnas speciella bestämmelser för staten eller kommun. Se t. ex. 7: 5, 3 st. JB, 19 § EnsittarL och 54 §, 2 mom. BySt 1959.

Vid sidan av dessa författningar av mera allmän räckvidd finns författningar, som uteslutande är tillämpliga på vissa slag av kronans eller kommuns fasta egendom. De beslut, som den fastighetsförvaltande myndigheten fattar med stöd av dessa författningar, kan ofta enligt uttryckliga bestämmelser i författningarna bringas under högre myndighets prövning, t. ex. genom iakttagandet av regler om besvär eller underställning. Den omständigheten, att fastighetsfrågor kan göras till föremål för en administrativ, rättslig prövning, har ansetts utgöra anledning att närmare undersöka om domstol och myndighet är behöriga att pröva samma slags frågor eller om myndighet är exklusivt kompetent.

Deklarerar staten eller kommun sin uppfattning i en äganderätsfråga, är denna vanligtvis att uppfatta såsom ett partsbesked i en eventuell tvist om äganderätten. Se t. ex. RÅ 1948 I 377, 1955 I 65, 1958 I 223 och 1970 C 91. Staten eller kommun kan också indirekt blotta sin inställning till en äganderätsfråga på så sätt, att ett administrativt beslut i ett fastighetsärende förutsätter att staten eller kommun är ägare till fastigheten. Skulle myndighet vara exklusivt behörig att handlägga en viss typ av fastighetsärende, har det särskilt i äldre rättspraxis uppstått en viss osäkerhet om behörigheten även skall anses omfatta rätt för myndigheten att avgöra frågor om äganderätt till fastighet (§ 1 nedan).

Av den anledning som tidigare berörts kommer kapitlet i övrigt att behandla frågor rörande förvaltningen av statliga eller kommunala fastigheter, i vilket avseende kapitlet kommer att omfatta dels mål mellan det allmänna och enskilda rörande upplåtelse av fastighet (§§ 2, 3 och 4 nedan), dels mål mellan kommun och statlig tillsynsmyndighet rörande dispositionen av fastighet (§§ 5 och 6 nedan).

§ 1. Frågor om äganderätt till fast egendom

Tvist om äganderätt till jord prövas självfallet av domstol. Det förhållande, att kronan eller annat allmänt organ utgör part i en dylik tvist, medför ej någon ändring härutinnan. Då kronans och kommuners fastigheter ofta åsatts vissa beteckningar i författningar, exempelvis donationsjord eller ecklesiastikt boställe, kan frågan i mål rörande äganderätten till dylika fastigheter helt enkelt vara, huruvida fastigheten äger den i en viss författning angivna naturen.¹ Domstol har exempel-

¹ Från administrativ praxis se t. ex. RÅ 1922 E 145.

vis i praxis prövat både frågan om viss marks egenskap av donationsjord² och frågan, huruvida en viss fastighet utgör ecklesiastikt boställe.³ Principerna för domstols behörighet att handlägga frågor om fastighets natur synes ha blivit utformade under 1800-talet i samband med den då mycket omdiskuterade frågan, i vad mån domstol ägde taga befattning med tvister om fastighets jordeboksnatur.

Den ordning, efter vilken fastigheterna infördes i jordeboken, byggde på den vedertagna indelningen i krono-, skatte- och frälsehemman.⁴ Som bekant hänförde sig denna indelningsgrund till dels äganderätten och dels de skatterättsliga verkningar som kunde vara förknippade med ett fastighetsinnehav. Kronohemman kännetecknades av att hemmanet ägdes av kronan och att det ur dylikt hemman utgick ränta till kronan. Både skattehemman och frälsehemman ägdes av enskild, dock med den skillnaden att ägare av frälsehemman i vissa hänseenden var befriad från de utskylder, som ägare av skattejord hade att utgöra. Enligt 1870 års jordeboksmetod rangerades fastigheterna således under tre huvudtitlar: kronoegendomar, skatteegendomar och frälseegendomar (5:o KK 28/1 1870 (nr 10) angående upprättande av nya jordeböcker). Titeln kronoegendomar hade två underavdelningar, "under allmän disposition" och "under enskild disposition" (5:o, A) KK 28/1 1870), som vardera var delad i klasser. Skatte- och frälseegendomar saknade underavdelningar och var direkt indelade i klasser (5:o, B) och C) KK 28/1 1870). Bland de olika klasserna märktes rubriker som säterier, hemman, boställen, jordlägenheter, rå- och rörshemman, insocknehemman m. fl.

Frågor om jordegendomars rättsliga natur skulle avgöras i administrativ väg, nämligen av KB i första (22 §, 4:o LI 1855) och KamK i andra instans (8 §, 3:o KamKI 1838). I det sistnämnda stadgandet uttrycktes detta sålunda, att KamK ägde besluta i frågor om de i *kronokolumnen* av jordeboken upptagna hemmans och lägenheters egenskap av boställe, bohemman, kyrkohemman, hospitals- och barnhushemman eller dylikt och då således skatterätt därå ej var i fråga.⁵ Efter inrättandet av RegR skulle besvär över KamK:s beslut prövas av RegR (2 §, 7:o RegRL; numera 2 §, 4 p. BehL). Myndighets befogenhet att avgöra tvister om jordnatur var dock i ett visst hänseende väsentligen inskränkt. Genom en KRes av år 1756 hade nämligen föreskrivits, att tvist mellan kronan och enskild, huruvida hemman var av skatte- eller krononatur, borde prövas av domstol.⁶

I SJA 31 s. 562 hade KamK med underkännande av L:s dåvarande ägares gjorda anspråk på vissa holmar, "tilldömt" lotsverket dispositionsrätten över holmarna, vilka enligt föreskrift i samma utslag skulle antecknas såsom lotslägenheter i kronans jordeböcker. Ägarna till L. yrkade vid domstol, att K.M:t och kronan måtte förpliktas att till kärandena avträda holmarna. HD fann att kollegiets beslut ej lagligen utgjort hinder för domstol att till prövning upptaga ifrågavarande äganderättstvist. Tvist mellan kronan

² NJA 1885 s. 221, 1887 s. 364, 1889 s. 164, 1892 s. 381, 1895 s. 115, 1901 s. 571, 1902 s. 14, 129, 1905 s. 472 och 1910 s. 177.

³ NJA 1924 s. 211, 515, 1927 s. 48, 1931 s. 156, 1943 s. 278, 1963 s. 612, 1965 s. 323 och 1969 C 224. — Prawitz s. 9 f.

⁴ Se härom t. ex. Linde Ekonomirätt s. 143, Rabenius III s. 17 ff, Lundequist s. 216 f och Wirsell s. 142 ff.

⁵ Möjligen kan uttrycket "då således skatterätt därå ej var i fråga" ha hänfört sig till den nedannämnda KRes av år 1756. Se härom SJA 21 s. 134.

⁶ 41 § KRes och KFörkl 29/11 1756 (Modée VI s. 4122) uppå allmogens i Sverige och Finland allmänna besvär vid sist hållna riksdag.

och enskild om en jordlägenhet i rättsfallet NT 1872 s. 408 prövades också av domstol. Av referatet framgår att KamK i sammanhang med bl. a. väckt fråga om lägenhetens skattläggning hade förklarat, att tvisten ej tillkom myndighets prövning.

I en skrivelse år 1867 ansåg K.M:t sig nödsakad att klargöra, att vad 8 §, 3:o KamKI 1838 innehöll om behörighet för kollegiet att besluta i frågor angående de i jordebokens kronokolumn upptagna hemmans och lägenheters egenskap av bl. a. kyrkohemman ej borde så förstås, att tvister därom, huruvida *äganderätten* till jord av berörda beskaffenhet tillkom antingen kronan eller någon viss kyrka, fick av kollegiet prövas och avgöras.⁷ Genom två KBr av år 1868 förklarade K.M:t, att grundsatsen jämväl var tillämplig å andra hemman än kyrkohemman.⁸

Frågan, huruvida ett hemman var ett kronans eller kyrkans hemman, handlades före 1867 års skrivelse i administrativ väg. Se t. ex. SJA 15 s. 322, 21 s. 128, JFT 17 s. 1, NT 1864 s. 32 och 1865 s. 585. Skrivelsen föranleddes av att klaganden i ett administrativt besvärsmål, NT 1868 s. 574, hade invänt att målet, som angick ett hemmans egenskap av kyrko eller krono, ej tillhörde administrativ myndighets avgörande. I målet hade KamK i utslag år 1861 ansett sig, då frågan rörde ett i kronokolumn upptaget hemmans egenskap av krono- eller kyrkohemman, på grund av 8 §, 3:o KamKI 1838 behörigt att taga befattning med ärendet. K.M:t hade ej funnit skäl att göra ändring i kollegiets beslut. Då målet år 1864 ånyo⁹ förekom hos kollegiet, upprepade klaganden sin invändning, att ärendet ej tillhörde myndighets avgörande. Kollegiet ansåg att, då invändningen genom kollegiets och K.M:ts ovannämnda beslut redan var avslagen, invändningen var alldeles obefogad. K.M:t förklarade emellertid genom brev till kollegiet den 31 maj 1867 att, då det i målet tvistades, huruvida *äganderätten* till ifrågavarande, uti jordebokens kronokolumn upptagna hemman tillkom kronan eller viss församlings kyrka, tvister av sådan beskaffenhet, enligt ovannämnda skrivelse, ej fick av kollegiet prövas och avgöras. Senare samma år utlät kollegiet sig genom utslag i ett annat mål, att den mellan parterna tvistiga frågan, vilkendera, K.M:t och kronan eller en kyrkoherde, innehade *äganderätten* till ett hemman, på sätt berörda skrivelse utvisade, ej tillhörde förvaltande myndighets upptagande. Det sist anförda framgår av NJA 1879 s. 109. I NJA 1883 s. 276 hade kollegiet före utfärdandet av skrivelsen, enligt utslag den 13 maj 1867, låtit bero vid ett KB:s utslag, i vilket KB förklarat två gatuhus vara tillhöriga kronan. NRev, vars hemställan HD biföll, anförde i målet, att beträffande kronans hos K.M:t framställda invändning, att frågan, huruvida lägenheterna tillhörde viss kyrka eller kronan, redan blivit slutligen avgjord genom kollegiets utslag, så då berörda fråga enligt lag ej tillhört administrativ myndighets prövning, nämnda invändning torde lämnas utan avseende.

I riksdagen torde det ha rätt delade meningar i frågan, huruvida man åt domstol borde överlämna samtliga tvister om hemmans natur eller om man skulle nöja sig med den fördelningsprincip ovannämnda skrivelser innehöll. Konsekvensen av skrivelserna hade blivit att dylika tvister skulle fördelas mellan domstol och myndighet allteftersom tvisterna angick *äganderättsfrågor* eller ej. SäU vid riksdagen år 1868 föreslog i stället att alla tvister om hemmans natur borde överflyttas till

⁷ KSkr 31/5 1867 (nr 45) till KamK angående tillämpningen av 8 §, 3:o i KamKI 1838.

⁸ LU 1874 nr 17 s. 6.

⁹ I sitt utslag av år 1861 återförvisade KamK målet till KB.

domstol.¹⁰ Likaledes föreslog K.M:t i proposition till 1874 års riksdag, att tvister mellan kronan, å ena sidan, och allmänna inrättningar eller enskilda, å andra, eller mellan dylika inrättningar och enskilda inbördes, angående de i jordebokens kronokolumn upptagna hemmans och lägenheters egenskap av boställe, bohemman, kyrkohemman, hospitals- eller barnhushemman och dylikt borde överlämnas till domstol.¹¹ Sedan LU förklarat K.M:ts förslag ej vara antagligt,¹² uppstod i FK livligt meningsutbyte rörande förslaget. En minoritet framhöll att tvisterna angick rätt till hemman eller, som en av dem uttryckte det, verkliga frågor om mitt och ditt, vilket enligt deras mening borde föranleda överflyttning till domstol.¹³ De flesta ledamöterna förnekade dock att frågan gällde något slags rätt till hemman och menade att frågan endast angick vilken natur vissa hemman ägde i jordeboken.¹⁴

Man torde ha kunnat sammanfatta rättsläget på följande sätt. Myndighet prövade frågor om fastighets natur, så länge det ej blev fråga om att avgöra tvister om äganderätt. Se t. ex. RÅ 1927 Fi 231, 1930 Fi 463 och 1947 Fi 1344. Sammanblandningen av äganderättstvister och tvister om jordegendomar natur torde ha haft sin grund däri, att jordeboken byggde på den gängse indelningen av jordegendomar i krono, skatte och frälse. Denna klassificering baserade sig i sin tur i viss utsträckning på vem som gällde som ägare. Genom att tillerkänna en fastighet en viss egenskap bestämde man i vissa fall ej endast dess natur i skattehänseende utan också vem äganderätten tillkom. Sistnämnda konsekvens gjorde det nödvändigt, att domstol prövade dylika frågor.¹⁵ Annorlunda förhöll det sig med frågor, vilka endast kunde medföra skatterättsliga verkningar.¹⁶ Se t. ex. HovR på s. 238 i NJA 1895 s. 232. I dylika frågor var myndighet exklusivt behörig.

§ 2. Mål om åborätt och skatteköp

Den *stadgade* åborätten kan föras tillbaka på en KF från år 1789,¹ av vilken bl. a. framgår att åboskapet till ett kronohemman skall följa en viss successionsordning och att åbo skall äga företrädesrätt till att skatteköpa hemmanet. I ett KBr 5/2 och

¹⁰ SäU 1868 nr 1 s. 39. — Det syntes utskottet, som om 1867 års skrivelse givit ett fullgiltigt prejudikat för möjligheten och behörigheten av sådana frågors hänvisande till domstol. Utskottet fortsatte: "Har man tilltrött dem (domstolarna) förmåga att bedöma de invecklade spörsmål, som kunna uppkomma om Skånska kyrkohemmans natur, och ligger i sjelfva formen för frågornas behandling intet hinder för denna öfverflyttning, så torde detsamma med fullt skäl kunna gälla om öfriga tvister rörande hemmans natur." Det hör till saken att SäU:s utlåtande ankom till riksdagens kansli tre dagar före utfärdandet av de två breven, som förklarade att KamK ej var behörigt att avgöra tvister om äganderätt till hemman.

¹¹ KPr 1874 nr 7 s. 3.

¹² LU 1874 nr 17 s. 6.

¹³ RProt 1874 I, 2:a bandet s. 134 f (von Gegerfelt) och 138 ff (von Koch).

¹⁴ RProt 1874 I, 2:a bandet s. 135 f (Mörner), 137 f (Nordström) och 140 f (Caspersson).
¹⁵ Jfr Sundberg Festschrift tillägnad Vilhelm Lundstedt s. 77 och Sundberg Kyrkorätt s. 277.

¹⁶ LU 1874 torde ha bedömt frågan med hänsyn till huruvida rättsföljden var kameral eller äganderättslig. Se LU 1874 nr 17 s. 6. Ett liknande resonemang kan märkas hos Nordström i riksdagen 1874. Se RProt 1874 I, 2:a bandet s. 137. Jfr också Rabenius III s. 17 och 105 ff.

¹ KF 21/2 1789 om kronohemmans försäljande till skatte samt de förmåner och villkor, varunder skattehemman hädanefters skall innehas. Förordningen är intagen i 1971 och tidigare års lagböcker under 1 kap. GJB. Se vidare om förordningen hos Bergström s. 196 ff.

en KamK:s kungörelse 29/2 1808² bestämmes ingående den ordning, i vilken åbo skall antagas. En *ny typ* av åborätt infördes genom den numera upphävda³ lagen 4/6 1926 (nr 189) om upplåtelse under åborätt av viss jord. Sistnämnda rättsinstitut, som i ytterst ringa utsträckning kom till praktisk användning, kommer ej att behandlas nedan.

Enligt KamKI 1838 och LI 1855 hörde till KamK:s och landshövdingens avgörande frågor, huruvida åborätt ägde rum, var förverkad eller eljest borde upphöra samt om företräde till åborätt (5 §, 3:o KamKI 1838 och 26 §, 3:o LI 1855). I KamKI 1879 bibehölls KamK endast vid sin rätt att avgöra besvärsmål, huruvida stadgad åborätt ägde rum och om företräde till åborätt (5 §, 5:o, a) KamKI 1879).⁴ KamKI 1909 och RegRL gav kollegiet och RegR behörighet att pröva samma slags mål (3 §, 4:o, a) KamKI 1909 och 2 §, 9:o RegRL). I den mån dylika mål alltjämt förekommer skall LSt, KamK och RegR handlägga dessa (övergångsbestämmelserna till LI 1971 jämförda med 6 §, 4 p. LI 1958 samt 5 §, 3) KamKI 1965 och 2 §, 6 p. BehL). Från senare tid, se rättsfallen RÅ 1968 Fi 179, 343 och 1969 Fi 2125.

Myndighets befattning med frågor om åborätt är inskränkt till upplåtelser av kronojord.⁵ Tvist om åborätt å *skatte- eller frälsehemman* kan således ej prövas i administrativ väg⁶ (JFT 7 s. 101, NT 1865 s. 583, RÅ 1923 Fi 582—584, 586, 1927 Fi 425, 426, 1934 Fi 94, 1944 Fi 757)⁷ utan får i stället prövas av domstol (se NJA 1922 s. 451, 605, 1926 s. 526, 1928 s. 62 m. fl.). En framställan om att bli inrymd i åborätt till skatte- eller frälsehemman har av myndighet i allmänhet ansetts innefatta fråga om bättre rätt till hemmanet. Om en dylik framställan skulle avse ett under bruk skatteköpt hemman synes praxis dock uppfatta talans innebörd såsom en fråga om besittningsrätt till skattejord (RÅ 1934 Fi 94). Vid dessa skatteköp brukade förbehåll göras, att åbon skulle sitta odriven å hemmanet. I dessa fall är jorden alltså fortfarande belastad av en åborätt, som är sakrättsligt skyddad utan inteckning och orubblig vid försäljning av jorden.⁸

Av rättspraxis framgår att myndighet är exklusivt behörig att handlägga frågor om företräde till åborätt å *kronofastighet*. Således följer av bl. a. rättsfallet NJA 1917 s. 241 att domstol saknar kompetens att pröva en talan, grundad endast därå att käranden skulle ha varit berättigad att framför viss annan person antagas till åbo å en kronolägenhet. Se också det äldre fallet JFT 16 s. 64. Däremot saknar myndighet befogenhet att i samband med handläggningen av mål om åborätt pröva ersättningsfrågor. Yrkande av åbo, som på grund av myndighets utslag fått avträda hemmanet eller lägenheten, om ersättning i anledning av att fastigheten frångått honom kan t. ex. ej prövas i administrativ väg (RÅ 1934 Fi 348, 1949 Fi 555 och

² Brevet och kungörelsen är intagna i 1971 och tidigare års lageditioner under 16 kap. GJB. Se vidare om kungörelsen hos Bergström s. 215 ff.

³ Lag 17/5 1968 (nr 205) angående upphävande av lagen 4/6 1926 (nr 189) om upplåtelse under åborätt av viss jord.

⁴ Genom KK 1860 hade tvister om upphörande av åborätt överflyttats till domstol. Se härom vidare nedan.

⁵ Thulin Festskrift tillägnad Erik Marks von Würtemberg s. 613; Thulin Rättskunskap för jordbrukare I s. 284.

⁶ Beträffande äldre rättspraxis, se Calonius' yttrande i C IV s. 323.

⁷ Jfr RÅ 1915 F 220 angående fråga om utfärdande av åbobrev å skattehemman.

⁸ Jfr Kuylenstierna s. 196 ff och Undén s. 190.

1950 Fi 142). Ej heller tvister mellan en tillträdande åbo och en tidigare åbo om skyldighet för den förre att utge ersättning för nedlagt arbete å fastigheten (RÅ 1912 ref. 37, 1918 F 313, 1932 Fi 763 och 1945 Fi 819)⁹ eller att lämna den senare försörjning (RÅ 1932 Fi 763) kan upptagas av myndighet. Dessutom bör anmärkas att tvist om innehållet i eller rättsverkan av en överenskommelse angående åborätt ej kan avgöras i administrativ ordning.¹⁰ Se t. ex. RÅ 1923 Fi 578, 605 samt KamK i RÅ 1910 F 206 och RegR:t Afzelius i RÅ 1929 Fi 676.

Mot erläggande av skatteköpeskilling kan en åbo, som ovan antytts, förvärva äganderätten till hemmanet. Detta innebär i korthet att hemmanet omvandlas till skattehemman och att de tidigare räntorna skall utgå såsom skatter. Bestämmelser angående ordningen och sättet för vinnande av skattemannarätt finns huvudsakligen meddelade i en KK av år 1848.¹¹ Skatteköpsrätten inställdes genom en KK 17/10 1919,¹² men förbudet mot skatteköp har senare upphävts genom en KK 6/6 1930¹³ utom såvitt angår sådana hemman och lägenheter, som innehas av bolag och övriga juridiska personer. Besvärsmål om rättighet och företrädesrätt till skatteköp tillhör i första hand KamK:s (7 §, 2) KamKI 1965) och i andra hand RegR:s handläggning (2 §, 7 p. BehL).

Domstol har ej ägt pröva talan, som endast grundats därå att käranden skulle ha varit berättigad att framför viss annan person erhålla skatteköp å en kronolägenhet (NJA 1917 s. 241). Vidare har tvist om villkoren för skatteköp ansetts vara av sådan beskaffenhet, att tvisten ej tillhört domstols bedömning (NJA 1917 A 696). Anspråk mot kronan på skattemannarätt till viss kronojord har självfallet ej heller tillhört domstols prövning (NJA 1923 B 716). Se också det äldre fallet JFT 8 s. 65. Å andra sidan saknar myndighet i princip behörighet att handlägga anspråk, som vilar på andra civilrättsliga rättsgrunder än reglerna om skatteköp. Myndighet har sålunda i mål om skatteköp ej kunnat pröva talan om bättre rätt till kronolägenheten (RÅ 1927 Fi 324). På samma sätt har myndighet ansett sig ej kunna handlägga framställning om optionsrätt till förnyat arrende (RÅ 1961 Fi 813).

Kommittéerna i Rättsfrågors skiljande och ledamöterna av SäU vid 1868 års riksdag föreslog, att tvister angående företräde till åborätt och skatteköp borde överflyttas till domstol.¹⁴ Av motiven torde framgå att de sakkunniga främst fäste avseende vid huruvida rättsförhållandet reglerades genom författningsbestämmelser eller ej.¹⁵ Om dylika bestämmelser fanns, borde frågan prövas av domstol; i annat fall borde myndighet vara kompetent. Emellertid står det fullt klart att lagstiftaren ej ansett sig kunna följa denna princip. Det är svårt att säga vad som i lagstiftningen kan ha varit avgörande, men osannolikt är det ej att en viss uppfattning, som fanns såväl i riksdagen som hos samtida författare, även kan ha omfattats av lag-

⁹ Se även JFT 20 s. 162 och NT 1871 s. 739.

¹⁰ Thulin Festskrift tillägnad Erik Marks von Würtemberg s. 613.

¹¹ KK 15/12 1848 (nr 64 s. 2) angående förändring uti hittills gällande stadganden i avseende på ordningen och sättet för vinnande av skattemannarätt till hemman och lägenheter av krononatur. Se vidare om kungörelsen hos Bergström s. 229 ff.

¹² KK 17/10 1919 (nr 660) angående dels inställande av skatteköp enligt kungörelsen den 4 februari 1811 jämte övriga författningar om användande av de till bruken och bergverken upplåtna rekognitionsskogarna dels ock förbud tillsvidare av skatteköp i vissa andra fall.

¹³ KK 6/6 1930 (nr 194) angående upphävande av förbud mot skatteköp i vissa fall.

¹⁴ Rättsfrågors skiljande s. 4 f, 9; SäU 1868 nr 1 s. 38.

¹⁵ Rättsfrågors skiljande s. 9 f; SäU 1868 nr 1 s. 38 f.

stiftaren. Äsikten var att man i dessa tvister ej betraktade kronan som höghetssubjekt utan som fastighetsägare.¹⁶ Som sådan disponerade kronan sina fasta egendomar på samma sätt som en enskild person. I denna uppfattning låg det inneslutet, att kronan ensam borde bestämma *när* ett hemman skulle upplåtas eller försälgas och *vem* som skulle få nyttjanderätten eller äganderätten. För att undvika inkonsekvens i detta synsätt tycks det dock ha varit nödvändigt att till domstol överflytta tvister, huruvida äbo- eller besittningsrätt var förverkad. Sker upplåtelse av kronan såsom fastighetsägare, bör kronan i frågor om rättens upphörande rimligtvis behålla denna egenskap. Faktum är att det just var tvister om upphörandet av besittningsrätt till kronofastighet, som genom KK 1860¹⁷ och KF 1877¹⁸ överlämnades till domstols handläggning.

§ 3. Mål om utarrendering av kyrklig jord

Den omständigheten, att utarrenderingen av kyrklig jord sker genom slutande av arrendekontrakt, har i administrativ praxis stundom givit upphov till frågor rörande i vilken omfattning besvärsmyndighet äger befatta sig med kontraktsfrågor. Bakgrunden är den, att domstol¹ med stöd av 1:o FSD äger avgöra tvister om tolkning eller tillämpning av dylika kontrakt och att förekomsten av arrendekontrakt i och för sig ej anses utgöra något hinder för prövning av administrativa besvär över myndighets beslut om utarrendering (se RÅ 1922 ref. 65).

Förvaltningen av kyrklig jord har tidigare varit underkastad en ganska omfattande och svåröverskådlig författningsreglering men regleras från och med den 1 januari 1972 i huvudsak av en enda lag, lag 17/12 1970 (nr 939) om förvaltning av kyrklig jord. Arrendeavtal i fråga om kyrklig jord skall träffas med den som förvaltar egendomen, vilken kan vara pastoratet, församlingen eller stiftsnämnden (9 §). Beslut av pastorat eller församling överklagas genom anförande av kommunalbesvär och kan således i sista hand bli föremål för RegR:s prövning (29 §). Talan mot stiftsnämnds beslut föres däremot genom besvär hos *konungen* (31 §), vilket innebär att regeringen i princip ersatt RegR vad gäller befogenheten att i sista instans handlägga mål om utarrendering av kyrklig jord.² Vidare gäller den inskränkningen i pastorats och församlings rätt att upplåta jordbruksarrende att upplåtelse endast får ske på de villkor som boställsnämnden bestämmer (15 §). Beslut av nämnden är i princip överklagbart (besvären anføres hos stiftsnämnden), men eftersom endast den som förvaltar egendomen är besvärberättigad kan en arrendator ej åvägabringa rättelse i boställsnämndens beslut (30 §). Tidigare har arrendatorer av kyrkliga jordar ägt vissa möjligheter att medelst förvaltningsbesvär

¹⁶ Se t. ex. Bergström s. 245 och Rabenius III s. 19.

¹⁷ Enligt KK 1860 skall alla tvistefrågor, huruvida äbo- och besittningsrätt till kronohemman och lägenheter är förverkad eller eljest bör upphöra, tillkomma laga domstols handläggning och prövning; — härifrån dock undantagna dylika frågor angående krononybyggen, vilka tvister även framgent kan upptagas och prövas av de förvaltande myndigheterna.

¹⁸ Genom KF 1877 föreskrevs att även tvister, huruvida besittningsrätt till *krononybyggen* var förverkad eller eljest borde upphöra, skulle upptagas och handläggas av de allmänna domstolarna.

¹ Som bekant ankommer det numera i första hand på arrendenämnd att pröva tvist om rätt till fortsatt arrende och villkoren för sådant arrende. Se 8: 30 JB.

² KPr 1970 nr 168 s. 141; KPr 1971 nr 30 del 2 s. 229 ff.

överklaga lägre myndighets beslut i arrendefrågor och på så sätt t. o. m. kunnat få sina besvär prövade av RegR. Detta har medfört att man i fråga om ecklesiastika arrendemål kan finna viss vägledande rättspraxis i RÅ.

Med hänsyn till nedanstående rättsfall synes det vara nödvändigt att kortfattat redogöra för den tidigare lagstiftningen och i enlighet med denna skilja mellan olika typer av kyrkliga jordar. Bestämmelserna i EBO 1932 var tillämpliga på *prästgård* och *lönebo-ställe* och innebar bl. a. att pastoratet skulle omhänderha förvaltningen och följaktligen fullgöra vad som enligt lag eller annan författning ålåg fastighetsägare. Pastoratets boställsförvaltning skulle stå under uppsikt av boställsnämnd och stiftsnämnd (4 § EBO 1932); bl. a. fastställde boställsnämnden arrendevillkoren och prövade frågan om optionsrätt (25 § EBO 1932). Vissa i EBO 1932 angivna subjekt — pastorat, tjänstinnehavare och arrendator — ägde hos stiftsnämnd anföra besvär över boställsnämnds beslut (57 § EBO 1932). Talan mot stiftsnämnds beslut var i princip tillåten och fördes genom besvär hos K.M:t (58 § EBO 1932). Klagan fick dock ej föras över nämndens beslut i fråga om upplåtelse av löneboställes jordbruk på arrende (58 § EBO 1932).³ I EArrSt fanns bestämmelser rörande förvaltningen och utarrenderingen av *ecklesiastika arrendegårdar*, vilka åtgärder stiftsnämnd i huvudsak var anförtrodd att vidtaga (1 §). Besvär över stiftsnämndens beslut enligt 4—25 §§ EArrSt skulle föras hos KamK (26 §, 2 p. EArrSt), som var sista instans i dylika mål (26 §, 3 p. EArrSt). Vidare ägde stiftsnämnd utarrendera *lokalkyrkornas hemman och lägenheter i Skåne, Halland och Blekinge*.⁴ Besvär över nämndens beslut om utarrenderingsvillkor för dylika jordar kunde anföras hos K.M:t. Dessutom fanns särskilda bestämmelser meddelade angående utarrenderingen av *Lunds domkyrkas jord*,⁵ vilka bl. a. tillerkände stiftsnämnden rätt att upplåta domkyrkohemman (KK 16/9 1932 (nr 432) om ändring i gällande föreskrifter rörande utarrendering av Lunds domkyrkas hemman och lägenheter). Över nämndens beslut fick klagan föras hos K.M:t genom besvär i den ordning, som stadgades i EBO 1932. I den mån talan i ovanstående mål kunde fullföljas hos K.M:t, skulle besvären i allmänhet prövas av RegR (2 §, 9:o RegRL).

Det administrativa organ, som har anförtrotts förvaltningen och utarrenderingen av kyrklig jord, uppträder i förevarande fall som ställföreträdare för fastighetsägaren och bör som sådan kunna uttala sig i varje handla arrendefrågor. Myndigheten bör kunna påkalla tillämpning av arrendekontrakt, uttala sig i frågor rörande tolkningen och giltigheten av kontrakt, svara på arrendatorns framställningar i arrendefrågor osv. Kan myndighetens beslut överklagas, bör dylika tvistefrågor i vissa fall också kunna hänskjutas till vederbörande besvärsmyndighets prövning. Så har även skett i rättspraxis, där man således kan finna att RegR prövat bl. a. frågor om giltigheten eller tolkningen av arrendekontrakt. RegR har exempelvis prövat frågorna, i vad mån ett föreliggande arrendekontrakt kunde anses grunda rätt till fortsatt arrende (RÅ 1956 E 4), huruvida en höjning av arrendebelopp stod i strid mot arrendeavtal (RÅ 1959 ref. 12), samt om en arrendator, som enligt stiftsnämnden skriftligen utfäst sig att själv bruka jordlägenheten, haft rätt att överlåta arrenderätten (RÅ 1969 U 57).

RegR torde dock endast ha prövat besvärstalan, i vad den gått ut på att åstadkomma ändring i ett tidigare förvaltningsbeslut. Har talan innehållit ett självständigt yrkande, exempelvis att RegR måtte ålägga motparten att i enlighet med ar-

³ Om de närmare förutsättningarna för besvärsrätt, se Dahl FT 1940 s. 178 ff.

⁴ Se anförda författningar i SOU 1968: 12 s. 17.

⁵ SOU 1968: 12 s. 18.

rendekontraktet utge ett penningbelopp eller eljest fullgöra någon prestation eller förklara arrendekontraktet vara giltigt eller ogiltigt i ett visst hänseende, torde RegR vanligtvis ha förklarat sig inkompetent att pröva talan i denna del. Den av parterna, som eftersträvat en exekutionstitel eller en för framtiden bindande förklaring, har således varit hänvisad till att anhängiggöra sin talan hos domstol. Exempelvis har RegR ansett, att yrkande om utbekommande av ersättning med tillämpning av arrendekontraktet eller om ogiltigförklaring av kontraktet ej kunnat prövas i administrativ ordning (RÅ 1942 E 16 och 1952 E 30). Vidare har tvist om skyldighet för nyttjanderättshavaren att till pastoratet utge uppburet⁶ avgäldsbelopp eller den årliga avgälden för det upplåtna jordområdet ansetts ej tillhöra myndighets avgörande (RÅ 1934 E 286 och 1936 E 89).

Beslut av pastoratets eller församlingens organ — kyrkostämma, kyrkofullmäktige, kyrkoråd eller boställsstyrelse — i arrende frågor skall som ovan anmärkts överklagas enligt reglerna om kommunalbesvär. I fråga om dylika besvär äger besvärsmyndigheten som bekant endast pröva, huruvida åberopade besvärsfakta kan hänföras under någon av besvärsgrunderna i LFS 1961. Följaktligen brukar klaganden hänvisas att vid domstol utföra talan om tillämpning av arrendekontrakt (se t. ex. RÅ 1934 E 418, 1937 E 15 och 1957 E 18).

§ 4. Mål angående gravrätt (nyttjanderätt till gravplats)

Enligt 6 § GravL 1963 uppkommer gravrätt, då visst område på allmän begravningsplats upplåtes för jordande av avlidens stoft eller förvaring av avlidens aska. Härigenom har termen gravrätt kommit att beteckna ett särskilt rättsinstitut, som ersätter det tidigare institutet, nyttjanderätt till gravplats enligt GravL 1916.¹

I GravL 1916 reglerades bl. a. frågor angående sättet och villkoren för upplåtande av gravplats (1—3 §§), vård och underhåll av gravplats (4 §), förnyad upplåtelse av gravplats (5 §) och borttagande av gravöverbyggnad, då nyttjanderätt till gravplats upphört (6 §). Rätten till gravplats var i lagen konstruerad såsom en nyttjanderätt (1 §) och rätten till gravvård såsom en äganderätt (6 §).² Inom doktrinen har man med avseende å GravL 1916 framställt kritik mot att rätten till gravplats betraktats såsom en rätt av privaträttslig natur och menat att en gravupplåtelse till sin natur är offentligrättslig.³ Tillika har man då ansett att frågor om gravplats bör avgöras av myndighet.⁴ Emellertid kom tvister om gravplats under hela giltighetstiden för GravL 1916 att prövas av domstol (se t. ex. NJA 1958 s. 728⁵).

⁶ Arrendatorn hade av tredje man uppburit avgäld för ett med vederbörligt tillstånd upplåtet område av det ecklesiastika löneboställets betesmark.

¹ SOU 1961: 5 s. 110. — Tidigare har man inom doktrinen använt termen gravrätt i en vidsträckt bemärkelse. Gravrätt har t. ex. nyttjats dels såsom en sammanfattning av de rättsnormer vilka gäller inom det ifrågavarande rättsområdet, dels såsom en beteckning för komplexet av de rättigheter och skyldigheter som står i förbindelse med begravningsplatser, gravar osv. Se Croneborg s. 11 f, Croneborg Gravrättspraxis s. 11 f, Fahlbeck II s. 79 och SOU 1961: 5 s. 41. Gravrätt i vidsträckt bemärkelse bör numera benämnas begravningsrätt. Se SOU 1961: 5 s. 70.

² Fahlbeck II s. 33 ff, 48 f.

³ Reuterskiöld Föreläsningar III: 2 s. 48; Croneborg s. 21 f, 34; Fahlbeck II s. 82 f; Sundberg Kommunalrätt 1956 s. 405 f; Jägerskiöld Allmän s. 37; SOU 1961: 5 s. 44 f.

⁴ Se t. ex. Croneborg s. 31.

⁵ Se fortsättning av fallet i RÅ 1967 E 40 och 1970 U 94.

Eftersom förvaltningen av begravningsplats åvilade församling, fanns också en administrativ handläggningsordning för frågor om gravplats. Genom anförande av kommunalbesvär kunde nämligen församlingsmedlem vinna viss rättelse i församlingsorganets beslut.

Med dylika besvär kan en klagande som bekant endast uppnå att ett visst beslut upphäves. Yrkande hos besvärsmyndighet, att ett församlingsorgan måtte åläggas att vidtaga vissa åtgärder, kunde således aldrig prövas i den för kommunalbesvär stadgade ordningen (se t. ex. RÅ 1952 E 24). Framställningar av förevarande slag brukar dock, försåvitt uttryckliga författningsbestämmelser tillerkänner överordnad myndighet befogenhet att i det aktuella hänseendet övervaka den lägre myndigheten, kunna bringas under tillsynsmyndighetens prövning. I förevarande fall torde tillsynen över församlings vård av begravningsplatser ha tillkommit bl. a. domkapitel (13 § lag 13/11 1936 (nr 567) om domkapitel).⁶ Av rättsfallsreferatet i SvJT 1960 rf s. 34 (ref. 26) framgår att en nyttjanderättshavare till gravplats *hemsällt* hos ett domkapitel, att detta måtte ålägga kyrkofullmäktige eller kyrkorådet att återställa gravplatsen i det skick den haft före en omplacering; domkapitlet synes ha prövat framställningen. Vidare kunde fråga om tillämpning eller tolkning av det avtal, som reglerade förhållandet mellan församling och nyttjanderättshavare,⁷ ej prövas i kommunalbesvärsväg (RÅ 1925 E 45, 1935 E 518, 1954 E 53, 1955 E 82 och 1960 E 43). Ej heller kunde tvister mellan enskilda angående nyttjanderätt till gravplats prövas av myndighet. Sedan LSt i RÅ 1954 E 19 funnit besvären innebära yrkande att LSt skulle pröva frågan, huruvida klaganden var ensam nyttjanderättshavare till en gravplats, förklarade LSt sig således vara obehörig att företaga sådan prövning. Likaledes ansåg LSt i RÅ 1958 E 61, att den ej ägde pröva frågan, huruvida klagandens make ägt att ensam överlåta nyttjanderätten till en gravplats.

Begravningsrätten har i förarbetena till GravL 1963 ansetts vara av sådan natur, att pietetssynpunkter i stort är mera väsentliga än den privaträttsliga sidan av rätten, varför förmögenhetsrättsliga synpunkter bör träda helt i bakgrunden.⁸ Med hänsyn till begravningsrättens natur har det ej ansetts erforderligt med ett domstolsförfarande.⁹ I beslut av myndighet, som *förvaltar*¹⁰ allmän begravningsplats, kan den som beslutet rör, enligt 16 § GravL 1963, söka ändring, om myndigheten vägrat att upplåta gravrätt eller förnya upplåtelse av gravrätt enligt 7 §, meddelat beslut i fråga om övergång eller överlåtelse av rätt enligt 8 § eller angående gravsättning enligt 9 §, förklarat gravrätt förverkad enligt 10 §, meddelat beslut angående gravvård eller annan anordning å grav enligt 12 § eller eljest meddelat beslut om användning av gravplats. Ändring i myndighetens beslut sökes genom besvär hos LSt (16 § GravL 1963), varmed avses förvaltningsbesvär (se t. ex. RÅ 1966 E 61¹¹ och 1967 E 39). Besvär över beslut i frågor om uttagande av avgifter

⁶ Fahlbeck II s. 66; SOU 1961: 5 s. 146.

⁷ Enligt 2 § GravL 1916 skulle nyttjanderätt till gravplats upplåtas genom skriftligt avtal. — Fahlbeck II s. 33; Sundberg Kyrkorätt s. 334.

⁸ SOU 1961: 5 s. 69.

⁹ SOU 1961: 5 s. 109.

¹⁰ Besvärsbestämmelsen avser beslut av förvaltande organ, m. a. o. kyrkorådet eller en för ändamålet särskilt inrättad nämnd. Se KPr 1963 nr 141 s. 59.

¹¹ Se fortsättning av fallet i RÅ 1968 U 28.

för upplåtelse av gravplats eller för åtagande av vård och underhåll av gravplats anföres dock såsom kommunalbesvär.¹² Förmodligen innebär detta att domstol har att slutligt avgöra avgiftstvister, liksom att domstol äger pröva frågor om giltigheten och innebörden av avtal om gravunderhåll (se RÅ 1970 U 50). Frågan om vem gravrätt tillkommer handlägges däremot numera av myndighet (RÅ 1967 ref. 20 och E 39).

Med hänsyn till att gravrätten numera är ett specifikt offentlighetsrättsligt institut skulle en domstol knappast anse sig behörig att pröva de i 16 § GravL 1963 angivna frågor, som genom anförande av förvaltningsbesvär kan bringas under LSt:s och allmän förvaltningsdomstols prövning. Exempelvis torde en domstol ej längre ha kompetens att avgöra tvister mellan enskilda personer om rätt till gravplats. I stället torde den person, som är missnöjd med det rådande rättsläget, få göra ansökan hos den myndighet, som förvaltar begravningsplatsen, om att bli antecknad såsom gravrättsinnehavare. Avslås ansökan har han möjlighet att anföra besvär över beslutet. Ett beslut, varigenom dylik anteckning sker, kan å andra sidan överklagas av den som redan innehar gravrätt till samma gravplats eller den som eljest beröres av beslutet.

§ 5. Mål angående disposition av skogsavkastning från ecklesiastikt boställe

I rättspraxis har det stundom uppkommit fråga, huruvida domstol ägt taga befattning med frågor om disposition av skogsavkastning från ecklesiastikt boställe. Tvist har som regel rått mellan kronan och församling angående rätt till dylik avkastning. Den avkastning, om vilken det tvistats, har utfallit under tid före det att 1910 års omreglering av det prästerliga avlöningsväsendet genomförts i församlingen. Då äldre lönereglering gällde, torde sådan avkastning, som uppkommit vid inköpta eller donerade boställen, ha disponerats för kyrkliga ändamål inom vederbörande församling och vanligen tillerkänts boställshavaren.¹ Enligt KK 9/12 1910 (nr 141 s. 40) angående grunder för ändringar i lagstiftningen om ecklesiastika boställsskogar ställdes skogs- och hagmarken å boställena under skogsstatens omedelbara vård och förvaltning. Vad av skogsavkastningen ej erfordrades för vissa angivna ändamål skulle försälgas och försäljningsmedlen ingå till kyrkofonden.

Prästboställen indelades enligt 9 § KF 11/7 1862 (nr 43) angående allmänt ordnande av prästerskapets inkomster i dels hemman och lägenheter som blivit inköpta av församling eller donerade av enskilda personer (1 mom.), dels boställen som blivit upplåtna av kronan (2 mom.). Frågan, huruvida ett visst boställe tillhörde den ena eller andra kategorin, utgjorde således i själva verket en fråga om äganderätten till bostället och ansågs i rättspraxis därför tillhöra domstols prövning (jfr ovan under § 1). Däremot ankom det på K.M:t ensam att besluta, huruvida inkomsterna av ett *boställe*, som blivit upplåtet av kronan, fick överflyttas till en annan församling (3 mom.).

¹² SOU 1961: 5 s. 167 f.

¹ SOU 1967: 46 s. 70.

I NT 1866 s. 88 framställdes yrkande om andel för annexförsamling i moderförsamlingens kyrkoherde- och komministerboställe samt mensalhemman. HD ansåg att, då ifrågavarande boställshemman ej tillhörde församlingarna utan handlingarna snarare föranledde, att prästgården och komministerbostället blivit upplåtna av kronan, annexförsamlingen ej hade något på äganderätt grundat anspråk på andel i löningshemman eller på penningersättning för sådan andel. Dessutom förklarade HD att frågan, huruvida socknarnas framtida åtskiljande i särskilda pastorat borde föranleda förändrad förvaltning av nämnda hemman, ej tillhörde domstols upptagande.²

Vidare skulle fråga om disposition av skogsavkastning eller skogsarrende vid *boställe, som inköpts av menighet eller för ändamålet donerats av enskild*, alltid underställas K.M:ts prövning (28 § KF 26/1 1894 (nr 17) angående hushållningen med de allmänna skogarna i riket). Nedanstående fyra rättsfall får tjäna som underlag för en bedömning av frågan, i vad mån domstol ägt befatta sig med frågor angående dispositionen av skogsavkastning från boställe, som församling inköpt eller enskild person donerat.³

I NJA 1914 s. 277 var fråga dels huruvida en på 1300-talet av kyrka och sockenmän till pastorsboställe inköpt fastighet var att betrakta såsom sådan boställsjord, som avsågs i 9 §, 1 mom. KF 1862 och 28 § KF 1894 och dels — därest så ansågs vara förhållandet — huruvida härav kunde föranledas rätt för församlingen och boställshavaren att i domstolsväg mot kronan göra gällande anspråk på redan vunnen och blivande skogsavkastning av bostället. Majoriteten i HD fann att ifrågavarande fasta egendom blivit, åtminstone till sin huvudsakliga del, av kyrkan och sockenmännen inköpt för att utgöra boställe åt pastor därstädes. Vidare ansåg pluraliteten att det av detta förhållande varken på grund av 9 §, 1 mom. KF 1862 eller annorledes kunde för församlingen eller vederbörande boställshavare härledas ovillkorlig rätt till boställets skogsavkastning utan sagda förhållande endast föranledde att, jämlikt 28 § KF 1894, frågan om dispositionen av nämnda avkastning bort underställas K.M:ts prövning.⁴ Församlingens och boställshavarens talan befanns därför ej kunna bifallas.⁵ HD förklarade dock att det var församlingen och boställshavaren obetaget att i vederbörlig ordning hos K.M:t göra på sistnämnda författningsrum grundad framställning att komma i åtnjutande av skogsavkastningen.

I NJA 1932 s. 187 hade K.M:t år 1891 i den ordning, som stadgades i KF 1866, förordnat att viss del av skogsavkastningen från en församlings kyrkoherdeboställe skulle ingå i upprättade fonder för reglering av prästerskapets avlöning. Församlingen yrkade vid domstol — under åberopande därav att bostället var av sådan natur, som avsågs i 9 §, 1 mom. KF 1862 — att församlingen måtte tillerkännas rätt att åtnjuta andel i avkastningen. HD fann att bostället var av sådan natur, som avsågs i 9 §, 1 mom. KF 1862, men lämnade ändock församlingens talan utan bifall, då frågan om rätt för församlingen att åtnjuta andel i avkastning, som fallit från boställets skog, var av beskaffenhet att skola avgöras av K.M:t i den ordning, som stadgades i KF 1866 och KF 1894.

I NJA 1934 s. 57 III hade K.M:t i statsrådet förklarat komminister berättigad att uppbära vissa från hans boställe till kyrkofonden under viss tid influtna skogsförsäljningsmedel men däremot avslagit hans anhållan att utbekomma ränteavkastning å medlen. Komministern yrkade vid domstol — under åberopande därav att bostället var av sådan natur, som avsågs i 9 §, 1 mom. KF 1862 — att utfå ränteavkastningen. HR fann sig ej vara behörig att upptaga målet till prövning, då talan avsåg utbekommande av

² Jfr dissidenterna i HD i rättsfallet NJA 1882 s. 541 (= NT 1884 s. 10).

³ Andra fall, som synes angå samma fråga, är NJA 1918 A 316 och 1935 A 201. Beträffande NJA 1935 A 201 finns fortsättning i NJA 1938 s. 157, 1941 s. 80 och 1945 s. 67.

⁴ Se också NRev:s betänkande i NJA 1916 A 460.

⁵ Meningarna i HD var dock mycket delade.

ränta å avkastning, som fallit från ifrågavarande boställes skog, och då frågan om rätt att åtnjuta andel i boställets skogsavkastning var av beskaffenhet att skola avgöras av K.M:t i den ordning, som stadgades i KF 1894. HovR fann skäl ej vara anført, som för-
anledde ändring i HR:s utslag, och HD åter fann ej skäl att göra ändring i HovR:s utslag.

I NJA 1944 s. 166 yrkade församling i första hand åläggande för statskontoret att till församlingen redovisa och utbetala skogsavkastningsmedel, som under viss tid influtit från församlingens kyrkoherdeboställe. HD fann sig ej vara behörig att upptaga målet till prövning, då — oberoende av huruvida, såsom församlingen i målet gjort gällande, avkastningen av kyrkoherdebostället fick anses vara sådan inkomst, som avsågs i 9 §, 1 mom. KF 1862 — frågor om disposition av boställets skogsavkastning var av beskaffenhet att skola prövas i den ordning KF 1866 och KF 1894 utvisade.

HD har i fallen NJA 1914 s. 277 och 1932 s. 187 lämnat talan om rätt till skogsavkastning utan bifall,⁶ men i fallen NJA 1934 s. 57 III och 1944 s. 166 funnit sig ej vara behörig att upptaga målen till prövning.⁷ Mål om disposition av boställes skogsavkastning utgjorde ett mål mellan församling och K.M:t, i vilket K.M:t hade att fatta det definitiva avgörandet. Till grund för avgörandet torde i huvudsak ha legat bedömningar av skälighetsnatur, eftersom det ej fanns några i författningsväg meddelade normer. Förmodligen utgör detta det främsta skälet till att domstol ansett sig vara förhindrad att träda in och besluta i en dylik fråga.⁸ I rättsfallen NJA 1934 s. 57 III och 1944 s. 166 har kärandena endast yrkat att utbekomma beloppet av viss avkastning. Eftersom denna fråga endast angick själva dispositionen har domstol givetvis *avvisat* talan. I de övriga två fallen, NJA 1914 s. 277 och 1932 s. 187, har församlingarna däremot framställt två yrkanden, nämligen dels att församlingen måtte förklaras äga bättre rätt till bostället än kronan och dels att kronan måtte förpliktas att till församlingen utge skogsavkastningen. Sedan HD i dessa fall har avgjort förstnämnda fråga sålunda, att församlingen har tillerkänts äganderätten, har HD övergått till att pröva frågan, huruvida församlingen på grund av detta förhållande ägt utbekomma avkastningen.⁹ HD har dock *ogillat* talan, då K.M:t och ej vederbörande församling ägde sista ordet i dylika dispositionsfrågor.

§ 6. Mål angående disposition av stads donationsjord

I äldre tid¹ var det vanligt att K.M:t ställde mark till förfogande för anläggande av städer eller till utvidgning av städer och att K.M:t i samband därmed meddelade föreskrifter om hur jorden skulle användas.² Dylik jord betecknas vanligtvis donationsjord.³ I allmänhet gäller förbud mot försäljning av städernas donationsjor-

⁶ Se också NJA 1938 A 13.

⁷ Se också NJA 1945 s. 67.

⁸ Sundberg är av samma uppfattning i Fahlbeck-Jägerskiöld-Sundberg s. 59.

⁹ Jfr Petrén FT 1951 s. 48.

¹ Sista upplåtelsen av donationsjord torde ha skett år 1811. Se härom Donationsjordsbetänkandet s. 91 och Prawitz Tomter s. 10 f.

² Donationsjordsbetänkandet s. 20 ff; Nothin s. 135 ff; Prawitz Tomter s. 13 ff.

³ Försök har gjorts att precisera innebörden av begreppet "donationsjord" såsom en del av städernas markinnehav. Donationsjordsbetänkandet s. 10 ff; Nothin s. 134 f; SOU 1956: 7 s. 10 ff.

dar,⁴ dock att K.M:t i donationsurkunden kan ha medgivit stad rätt att försälja den ifrågavarande jorden, en s. k. allodial donation.⁵ Förbudet mot försäljning av icke-allodiale donationsjor­dar innebär att stad i princip är skyldig att inhämta K.M:ts tillstånd till försäljning av dylik jord.⁶

Riksdagen har år 1964 bemyndigat K.M:t att med berörda städer träffa avtal om avveckling av städernas donationsjor­dar.⁷ De allmänna jorddonationerna skall med vissa undantag överlätas till städerna med full äganderätt.

Trots försäljningsförbudet kom stora delar av städernas donationsjor­dar under slutet av 1700-talet och under 1800-talet under enskild äganderätt.⁸ Detta skulle senare ge upphov till ett flertal tvister rörande donationsjordarna, där huvudfrågan angick återvinning av den jord, som frångått stad.⁹ I dessa tvister förekom emellertid ofta också frågan om kompetent organ att besluta om dispositionen av donationsjord, vilket bl. a. medförde att vissa äldre bestämmelser härom aktualiserades i målen. Enligt 18 §, 3:o LI 1734 och 31 §, 11:o LI 1855 skulle landshövding utöva tillsyn över användandet av städernas donationsjord.¹⁰ Vidare framgick det av 18 §, 3:o LI 1734, ett KBr av år 1745¹¹ och ett KBr av år 1750¹², att tvister om fördelning av donationsjord skulle prövas av landshövding och magistrat. Besvär över landshövdingens och magistrats utslag skulle anföras hos konungen (KBr 1745). Frågan om rätt forum för tvister om stadsjord reglerades dessutom i 45 § KRes på städernas besvär 7/7 1752 (Modée V s. 3258). K.M:t förordnade genom resolutionen, att alla tvister mellan stadsinvånare rörande den städerna underliggande jorden borde upptagas och avgöras vid stadsrätt hos magistraterna. Emellertid framhöll K.M:t att landshövding gemensamt med magistrat även i fortsättningen skulle förrätta fördelning av donationsjord och att besvär över dylika delningar ej fick anföras annorstädes än hos K.M:t.

I återvinningstvisterna yrkade stad i första hand, att enskild markinnehavare måtte åläggas att till staden avträda donationsjord (NJA 1880 s. 299¹³, 1885 s. 221, 1887 s. 364, 1889 s. 164, 442, 1892 s. 381, 1895 s. 115, 1899 s. 211, 1901 s. 571, 1902 s. 14, 129, 1905 s. 472, 1908 s. 561, 1909 A 511, 1910 s. 177, 1911 s. 118, 1912 s. 586, 1915 A 635 och 636). Oftast anförde staden såsom andrahandsyrkande, att domstol måtte förklara staden berättigad att vidtaga för jordens användande på annat sätt än då var fallet erforderliga åtgärder. Markinnehavaren be-

⁴ Detta generella förbud fanns förr upptaget i 21 p. KRes och KFörkl över samtliga städernas besvärspunkter vid denna riksdag 13/7 1719 (Modée I s. 112).

⁵ Se Donationsjordsbetänkandet s. 20 ff.

⁶ Ansökningar om försäljningstillstånd bifalles i allmänhet av K.M:t. Från senare år se t. ex. SST 1965 s. 102 (Enköping), 385 (Jönköping, Simrishamn, Kungälv), 811 (Kungälv, Simrishamn), 1966 s. 707 (Jönköping, Malmö, Östersund), 1967 s. 120 (Östersund). En redogörelse för handläggningen av dylika försäljningsärenden finns i SOU 1962: 9 s. 50.

⁷ RSKr 1964 nr 342. Se härtill SOU 1962: 9 s. 73 f, KPr 1964 nr 157 s. 1, 12, 67, StU 1964 nr 164 och SFS 1966 nr 71.

⁸ SOU 1956: 7 s. 14.

⁹ Se redan SJA 4 s. 359.

¹⁰ Jfr W ref. 330.

¹¹ KBr 25/9 1745 (Jusleen s. 154).

¹² KBr 27/4 1750 (Jusleen s. 244).

¹³ Fallet, i vad angår rådstuvurättens handläggning av målet, är också tryckt separat under titeln "Särskilda rådstufvu rätten i Örebro protokoll och domar uti mål mellan Örebro stads fullmäktige och innehafvare af donationsjord (s. k. sjettedelsjord) angående jordens återgång till staden. Örebro 1877."

stred i allmänhet att marken ägde natur av donationsjord; vanligtvis invände han att han innehade donationsjorden med äganderätt eller med ständig besittningsrätt. I fallen har huvudfrågan varit, med vilken rätt den enskilde innehaft viss mark. Denna fråga framträder klarast i de fall, i vilka staden dessutom har yrkat, att den måtte förklaras vara ägare till den ifrågavarande jorden (se t. ex. NJA 1909 A 511, 1910 s. 177, 1911 s. 118 och 1912 s. 586). Domstol har ansett sig behörig att pröva frågan, huruvida viss fördelning inneburit att äganderätt eller ständig besittningsrätt övergått till enskild person. Däremot har det ej tillkommit domstol att ingå i prövning av frågan, huruvida sådana förhållanden inträtt, som kunnat berättiga stad att vidtaga förändring beträffande dispositionen av till staden anslagen jord. Sedan domstol avgjort äganderätts- eller nyttjanderättsfrågan saknar domstol således behörighet att taga befattning med frågor, som angår dispositionen av donationsjord. Myndighet är m. a. o. exklusivt behörig att *utan några vägledande författningsbestämmelser* meddela de föreskrifter om användningen av donationsjord, som kan bedömas bäst gagna allmänna intressen. Principen har också kommit till uttryck i administrativ praxis, se W ref. 676.

§ 7. Sammanfattning

Det anförda torde i första hand ha visat, att man i fråga om mål om publik jord lämpligen bör skilja mellan fall, där den statliga eller kommunala myndigheten kan anses fungera som fastighetsägare, och fall, där vederbörande myndighet uppenbarligen har att fatta beslut i någon annan egenskap. Av de typer av mål som ovan behandlats är det tydligt, att gravrättsmålen numera handläggas av myndighet till följd av att dessa mål ansetts äga en speciell offentligrättslig karaktär och således ej enbart därför att dylika jordar brukar vara i det allmännas ägo. Beträffande de övriga måltyperna torde myndighets kompetens däremot i huvudsak kunna föras tillbaka därpå, att det allmänna gäller såsom ägare till de ifrågavarande fastigheterna. Som ovan framgått torde domstol, sedan gravrättsinstitutet blivit ett renodlat offentligrättsligt institut, vara utestängd från möjligheten att i sak pröva de typiska gravrättsmålen. Däremot är det uppenbart att, då myndigheterna agerar som fastighetsägare, tvistefrågan som regel också kan dragas under domstols avgörande. Det kan erinras om att under den tid rätten till gravplats var konstruerad som en nyttjanderätt domstol var rätt forum för prövning av tvister om gravplats.

Ett flertal statliga eller kommunala beslut rörande publik jord är således i förhållande till enskild person att uppfatta som partsbesked. Den omständigheten, att ett dylikt beslut kan överklagas hos en förvaltningsdomstol, ändrar som ovan visats i avsnittet rörande mål om utarrendering av kyrklig jord (§ 3) ej i och för sig denna karaktär hos beslutet. Stundom får man således räkna med att allmän domstols och förvaltningsdomstols kompetens i vissa hänseenden kan sammanfalla. Trots att myndighets kompetens i åborätts- och skatteköpsmålen är en följd av statens innehav av fast egendom, har man dock som ovan framgått velat förbehålla staten ett visst område, inom vilket dess myndigheter fattar de slutgiltiga besluten. Detta gäller emellertid endast om den enskilda personen grundar sin talan på de bestämmelser om åboskap eller skatteköp, som vederbörande myndighet är satt att

tillämpa och som förmodligen är avsedda att i första hand utgöra anvisningar för denna myndighet om hur den skall förfara vid upplåtelse av åborätt eller vid försäljning av egendomen till åbon. Skulle den enskilde grunda sina nyttjanderätts- eller äganderättsanspråk på avtalsrättsliga principer, är det däremot uppenbart att myndighetsbeslutet skall uppfattas som ett partsbesked och att själva tvisten skall slitas av domstol.

Inledningsvis antyddes att en myndighet, som företräder staten eller kommun i frågor om publik jord, i allmänhet bör kunna uttala sig i varjehanda frågor rörande jorden. Detta är naturligtvis i och för sig riktigt, men det bör poängteras att besluten måste härröra från behörig myndighet. Som framgått av avsnittet om frågor om äganderätt till fast egendom (§ 1) saknar t. ex. en skattemyndighet, som inom sitt område är exklusivt kompetent, befogenhet att fatta beslut i äganderättsfrågor avsedda att få andra verkningar än de rent skatterättsliga.

Ovanstående undersökning har också omfattat sådana fall (§§ 5 och 6), där kommun ej äger full frihet att disponera över viss egendom utan skall ha visst tillstånd härför av statlig myndighet. Domstol har i den ovan anmärkta rättspraxis ansetts sakna kompetens att avgöra dylika dispositionsfrågor, vilket gällt oavsett om tvisten stått mellan staten och kommun eller mellan kommun och enskild person. I fallen har det ankommit på statlig myndighet att — obunden av författningsbestämmelser — vidtaga skälighetsbedömningar i fråga om dispositionen av dylika egendomar.

Kap. VI. Frågor om användningen av enskild fastighet

Användningen av fast egendom är underkastad en vidsträckt rättslig reglering i fråga om tillgodogörande av naturtillgångar, uppförande av byggnader och utnyttjande av anordningar på fastigheten. Vad gäller tillgodogörandet av naturtillgångar har i rättspraxis frågor om domstols och myndighets kompetens främst uppstått i mål om förvärv och skötsel av jordbruk och skogsbruk (§ 1 nedan), gruv mål (§ 2 nedan) och flottningsmål (§ 3 nedan). Med avseende å kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet i förevarande mål synes man i princip böra beakta två typer av rättsförhållanden. Således kommer jag att i det följande undersöka dels förhållanden mellan tillsynsmyndighet och den som drar nytta av naturtillgången, dels förhållanden mellan fastighetsägaren och den som påstår sig ha rätt att använda fastigheten för jordbruks-, skogsbruks-, gruv- eller flottningsändamål. Som bekant innehåller byggnadslagstiftningen ingående regler om hur nybyggnad får ske och i vad mån vissa andra byggnadsåtgärder får vidtagas. I rättspraxis har kompetensfördelningsfrågor i första hand uppstått i mål om byggnadslov och om ändring eller borttagande av byggnadsanordning (§ 4 nedan). Särskilt har det i förhållandet mellan byggnadsnämnd och den byggande förevarit frågor om hur långt nämndens befogenheter egentligen sträcker sig. Dessutom har det stundom rätt osäkerhet om huruvida en granne till den byggande skall vända sig till domstol eller myndighet, då han i ett visst fall vill få den senare rättsligt förpliktad att förhålla sig på visst sätt i byggnadshänseende. Inom miljöskydds- och hälsovårdslagstiftningen finns regler, vilkas tillämpning bl. a. avser att förhindra att fastigheter användes på sådant sätt att därav uppkommer vissa svårartade immissioner. Befogenheten att tillämpa ifrågavarande regler är fördelad mellan domstol och myndighet, vilket i praktiken givit upphov till vissa kompetensfördelningsproblem (§ 5 nedan). Hyrestvister tillhör som bekant i princip domstols avgörande, men i den mån ett hyresförhållande faller under Hyresregl:s tillämpningsområde skall hyresregleringsmyndighet pröva vissa frågor. Av rättspraxis kan man framdraga vissa riktlinjer för hur gränsen bör anges mellan domstols och hyresregleringsmyndighets behörighetsområden (§ 6 nedan).

§ 1. Frågor om förvärv och skötsel av jordbruk och skogsbruk

Lagarna om förvärv och skötsel av jordbruk och skogsbruk anförtror ett flertal uppgifter åt lantbruksnämnden och skogsvårdsstyrelsen. I ett tidigare kapitel (kap. II, § 3, II, A) har jag lämnat en närmare redogörelse för kompetensbestämmelserna i äldre och gällande rätt inom förevarande område. Här skall endast erinras om att det ankommer på lantbruksnämnden att handlägga frågor om förvärv av jordbruk enligt jordförvärvslag 14/5 1965 (nr 290) och vanhävd enligt jordhävds-lag 12/12 1969 (nr 698) samt på skogsvårdsstyrelsen att meddela avverkningsförbud enligt SkogsvL 1948.

De beslut, som vederbörande myndighet meddelar i frågor om jordbruk och skogsbruk, ingår i allmänhet i den tillsynsverksamhet myndigheten utövar över respektive näring, varav följer att myndighetens beslut i dylika frågor vanligtvis ej kan uppfattas såsom partsbesked i någon rättstvist (jfr NJA 1950 s. 584). Just den omständigheten, att den enskilde ej har kunnat anses ha någon motpart att instämma till domstol, har för övrigt i lagförarbeten stundom ansetts motivera en administrativ besvärssordning.¹ Domstol kan självfallet ej tillägna sig ifrågasvarande kontrollbefogenheter. Ej heller har domstol ansetts äga besluta i frågor, vilkas avgörande uppenbarligen förutsätter speciella kunskaper om jordbruk och skogsbruk och som därför tillhör viss myndighets prövning. Av några äldre rättsfall framgår t. ex. att domstol i vissa hänseenden ej ägt befatta sig med frågor om dispositionsrätt till skog å lappmarkshemman. Under senare hälften av 1800-talet infördes i Norrland vissa inskränkningar i de enskilda skogsägarnas förfoganderätt över skog; bl. a. skulle det tillkomma myndighet att å lappmarkshemman vidtaga utsyning av skog.² Yrkande, som innehavare av rätt till avverkning å lappmarkshemman vid domstol framställt mot hemmanets ägare om kompletteringsutsyning från hemmanets skog, har förklarats ej vara av beskaffenhet att tillhöra domstols prövning (NJA 1914 s. 218). Ej heller har yrkande om ny uppskattning av skogen å ett hemman och därå grundad ny avverkningsberäkning ansetts vara av beskaffenhet att tillhöra domstols prövning (NJA 1917 B 321).

Domstol har däremot prövat yrkande av innehavare av avverkningsrätt om förpliktande för lappmarkshemmans ägare att tåla utsyning å skogen (NJA 1901 s. 560). Självfallet har domstol slitit tvister mellan innehavaren av avverkningsrätt och hemmansägaren om tolkning av avverkningskontrakt, såsom tvister angående omfånget av avverkningsrättsinnehavarens rätt enligt avverkningskontraktet, och prövat ersättningsanspråk som grundats på viss förment tolkning av avtalet (NJA 1912 s. 493, 1914 s. 238, 1915 s. 144, 1917 B 321 och 1920 s. 67).³

Någon gång kan en lag av rättssäkerhetsskäl föreskriva behörighet för domstol att pröva frågor, som egentligen angår tillsynsförhållandet mellan myndighet och enskild person. Med stöd av 11 § jordförvärvslagen kan enskild person t. ex. föra talan vid domstol om skyldighet för kronan att lösa jordbruksegendom. I ett dylikt mål uppträder lantbruksnämnd som part. Enligt departementschefen torde lantbruksnämnds talan ej kunna ha annat syfte än att — sedan genom lagakraftvunnet beslut förvärvstillstånd vägrats — värja kronan mot obefogade ekonomiska anspråk i anledning av beslutet.⁴

En förutsättning för att en myndighet skall vara exklusivt behörig att pröva fråga om disposition av enskilds fasta egendom torde vara, att det finns uttryckliga för-

¹ Se t. ex. NJA II 1947 s. 381 om lantbruksnämnds beslut att använda förköpsrätt.

² I fråga om utsyning av skog från lappmarkshemman tillämpades KF 26/1 1894 (nr 17) angående hushållningen med de allmänna skogarna i riket samt senare KF 18/6 1915 (nr 251) angående utsyning å viss skog inom Västerbotten och Norrbotten läns lappmarker med flera områden. En redogörelse för vilka författningar som kunde vara tillämpliga i målen finns i NJA 1912 s. 493.

³ Myndighets kompetens enligt KF 26/1 1894 (nr 17) angående hushållningen med de allmänna skogarna i riket avsåg huvudsakligen endast åtgärder med själva skogen. Ersättnings- och tolkningstvister mellan enskilda tillhörde i stället domstols avgörande. Jfr RÅ 1928 S 208.

⁴ NJA II 1956 s. 42.

fattningsbestämmelser, som tillerkänner myndighet befogenhet att pröva frågan. Tvist om skyldighet för kronan att till delägarna avträda flygsandsfält, som kronan under senare hälften av 1700-talet omhändertagit för flygsandens bekämpande, har i NJA 1944 s. 507 prövats av domstol.⁵ Kronan gjorde i målet gällande, att HR saknade behörighet att i sak pröva delägarnas yrkande om förpliktande för kronan att avträda området, då frågan, huruvida syftet med upplåtelsen var vunnet och delägarna därmed berättigade att återbekomma området, var en fråga som det ej tillkom domstol att pröva. På grund av ett tidigare domstolsavgörande, NJA 1877 s. 419, hade kronan ett visst fog för sin invändning. I detta mål hade HovR och HD nämligen förklarat, att det ankom på kronan att bestämma när ändamålet var uppnått och för framtiden tryggt. Utgången i målet bör dock sättas i samband med att KamK, enligt 8 §, 18:o KamKI 1838, utövade viss uppsikt över flygsandsfält.

§ 2. Gruvmål

Gruvrätt grundas i princip på att två åtgärder vidtagits, nämligen dels att bergmästare givit bifall till ansökning om inmutning och dels att inmutaren, efter särskild ansökning hos bergmästare, fått sig anvisat visst arbetsområde, s. k. utmål (2 § GruvL). Är *sökanden* missnöjd med bergmästarens beslut över ansökning om *inmutningsrätt*, skall talan mot beslutet föras hos KomK genom besvär (11 §, 1 mom. GruvL). Anser *annan rättsägare* än sökanden, att ansökningen om inmutningsrätt bort avslås eller att visst område ej bör ingå i det inmutade området, kan han före utmålsförrättningen anställa klander hos KomK, om han påstår att den inmutade fyndigheten ej är föremål för inmutning enligt 1 § GruvL, men eljest efter stämning vid domstol (11 §, 2 mom. GruvL). Den som är missnöjd med åtgärd eller beslut under *utmålsförrättning* skall också i vissa frågor klaga hos KomK och i andra frågor instämma sin talan därom till domstol (41 § GruvL). Stadgandet har hämtat sitt innehåll från 34 § GruvSt 1884, enligt vilken klagan över förrättningsmannens beslut beträffande fråga, huruvida den inmutade fyndigheten var föremål för inmutning eller ock över storleken eller sträckningen av det utmål, som blivit anvisat vid förrättningen, skulle ske hos bergsöverstyrelsen (= KomK), under det att talan mot beslut i andra frågor, som hörde till utmålsförrättningen, skulle instämmas till domstol. Vid tillämpningen av dessa bestämmelser uppkom stundom en viss osäkerhet, huruvida en viss fråga skulle prövas i judiciell eller administrativ väg.

I RÅ 1911 ref. 88 avsåg besvären utmåls läge och sträckning. Utmålet hade lagts över klagandens järnväg. Då klaganden ej hade lämnat tillåtelse därtill, yrkade denne med stöd av 3 § GruvSt 1884, att utmålsläggningen måtte upphävas, såvitt utmål blivit lagt inom 30 m från järnvägen. KomK, i vars utslag RegR ej fann skäl att göra ändring, ansåg att, då behörighet att lägga utmålet på sätt som skett varit beroende av huruvida fritt fält för ändamålet förefunnits eller ej, samt tvistefråga därom tillhörde domstols handläggning, besvären ej skulle upptagas till prövning av kollegiet. Se också RÅ 1911

⁵ Staten utövar dock en viss kontroll över flygsandsfält därigenom att en av expropriationsanledningarna i ExprL är att förebygga sandflykt från flygsandsfält (1 §, 10 p.) och att det i SkogsvL 1948 finns bestämmelser om skyddsskogar med bl. a. ändamål att skydda mot sandflykt (25—29 §§).

F 205 och 1913 F 35 samt NJA 1909 s. 336. Vidare ansågs i RÅ 1916 F 157 fråga om sträckning och storlek av fritt fält tillhöra domstols prövning.

Bestämmelserna i 34 § GruvSt 1884 skulle tolkas sålunda, att klagomål över storlek eller sträckning av utmål endast fick prövas av KomK, då frågan gällde huruvida utmål i förhållande till fyndigheten erhållit den lämpligaste storleken eller sträckningen.¹ I yttranden över Gruvlagstiftningskommitténs förslag anmärktes att stadgandet borde förtydligas, så att därav klart framgick att kollegiet endast var behörigt, då klagomålen innefattade nämnda fråga. Till följd härav omredigerades stadgandet, så att det numera klart framgår, att kollegiet ej skall pröva tvist, huruvida ett inmutningshinder föreligger, och om den olika sträckning på utmålet, som därav kan föranledas.² Jfr RÅ 1952 H 12.

Principen, som tillämpas såväl av lagstiftaren³ som av rättspraxis, synes vara att kollegiet bör handlägga gruvtekniska frågor och domstol frågor som huvudsakligen rör tredje mans rätt. Inom gruvlagstiftningen synes rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkter ej nämnvärt ha inverkat på målfördelningen mellan domstol och myndighet. Detta torde sammanhånga med att de inskränkningar, som jordägare får vidkännas i sin dispositionsrätt över jorden, sker på grund av att annan enskild person förvärvar vissa rättigheter med avseende på grunden. Tvister mellan jordägare eller annan innehavare av sakrätt, å ena sidan, och inmutare eller gruvinnehavare, å andra, anses i allmänhet vara av civil natur och således falla inom domstols kompetensområde. Undantag från denna princip göres, då tvister mellan nämnda personer är av sådan teknisk natur, att sakkunskap anses vara nödvändig för frågornas avgörande. Däremot är förhållandet mellan en sökande av inmutningsrätt och ansökningsmyndigheten av administrativ natur. Samma natur äger förhållandet mellan det allmänna och en gruvinnehavare, då myndighet utövar tillsynsbefogenheter med avseende å gruvdriften. Fråga, huruvida beviljat vilostånd⁴ för gruva rätteligen bort meddelas, ansågs exempelvis i rättsfallet NJA 1920 s. 328 ej kunna bli föremål för domstols prövning. Jfr NJA 1879 s. 162.

Rättsfallet RÅ 1919 C 300 innebär ej någon avvikelse från det anförda. I fallet har väg- och vattenbyggnadsstyrelsen — sannolikt i dess egenskap av tillsynsmyndighet över de enskilda järnvägarna — beviljat enskild person tillstånd att under vissa villkor få ett begärt utmål lagt över ett bolags järnväg. Jfr 3 §, 1 mom. GruvSt 1884. RegR upptog besvären över beslutet till saklig prövning. Beslutet bör i detta sammanhang endast betraktas såsom en förklaring av styrelsen, att något hinder ur de synpunkter, varur styrelsen hade att utöva tillsyn över enskilda järnvägar, ej var för handen. Frågan, huruvida utmål lagligen hade mot bolagets (ev. styrelsens) bestridande kunnat utläggas, kunde självfallet ej prövas i administrativ ordning,⁵ då denna fråga som ovan framgått utgör en domstolsfråga.

¹ SOU 1924: 16 s. 147; Almquist s. 134.

² Digman s. 266 f.

³ Se särskilt SOU 1924: 16 s. 117 ff.

⁴ Befrielse från arbetsskyldighet kallades vilostånd i 42 § GruvSt 1884. Arbetsskyldigheten är numera borttagen. Se härom SOU 1924: 16 s. 89 ff och Digman s. 356 ff. I stället utgår en försvarsavgift (55 § GruvL).

⁵ Jfr RegR:t Ernbergs yttrande i målet.

Av särskilt intresse är att GruvL anvisar två vägar, en judiciell och en administrativ, i vilka vederbörande rättsägare kan *klandra bergmästarens beslut*. Vad gäller klandertalan vid domstol instämnes talan på vanligt sätt till domstol, varvid talan således utmynnar i ett yrkande om att bergmästarens beslut måtte upphävas (se NJA 1948 s. 116). Som framgått innehåller GruvL utförliga bestämmelser om under vilka förutsättningar respektive väg skall begagnas. Förmodligen är avsikten att den ena vägen skall utesluta den andra, så att om t. ex. domstolsvägen står öppen högre myndighet ej tillika skall äga pröva besvär över bergmästarens beslut (se RA 1970 Ind 2).

§ 3. Flottningsmål

Den svenska vattenrätten vilar på den principen, att envar äger råda över det vattnet, som finns å hans grund (1: 1 VL jämförd med 1: 5 JB).¹ Rådigheten kan dock med hänsyn till allmänna eller enskilda intressen vara underkastad inskränkningar. VL stadgar sålunda inskränkningar till förmån för fiske, samfärdsel, flottning, vattenkraftsuttag m. m. (1: 3—14 VL). I rättspraxis har frågan om gränsdragningen mellan domstols och myndighets ämnesområden främst varit före i flottningsmålen, varför denna målkategori får tjäna som särskilt undersökningsobjekt.

I. Mål mellan de flottande och tredje man

Bestämmelser om rätt till flottning fanns i äldre tid i fiskeristadgorna, 3: 7 KSt och ordning 14/11 1766 (Modée VIII s. 7344) för rikets havs-, skärs-, ström- och insjöfiske samt 14 § fiskeristadga 29/6 1852 (nr 30). Handläggningen av frågor om allmän² flottning var i första hand anförtrodd landshövdingen, som enligt ett KBr 8/4 1811³ ägde att vid uppkomna tvister föreskriva vid vilka tider, huruledes och med vad villkor flottning fick utövas (se t. ex. förvaltningsmålen NT 1876 s. 117 och 1877 s. 748). Besvär över KB:s beslut skulle anföras hos KamK, som det tillhörde att handlägga frågor om flott- och farleder i sjöar och strömmar samt sättet och villkoren för deras begagnande (7 §, 12:o KamKI 1838 och 4 §, 2:o, b) KamKI 1879). Av samtida rättspraxis framgår att domstol ansågs sakna befogenhet att besluta i nämnda frågor, vilka således endast kunde avgöras i administrativ väg.

I SJA 30 s. 380 förklarade HD att, då det i målet var tvist, huruvida och med vad villkor flottningen fick äga rum, domstol ej var behörig att avgöra målet.⁴ Vidare ansåg

¹ En omtvistad fråga är huruvida jordägarens rådighet över vattnet bör betecknas såsom äganderätt eller nyttjanderätt. Märk hur sakkunniga i Förslag till VL 1910 s. 161 f och SOU 1937: 35 s. 46 f undviker att besvara frågan.

² I KBr 8/4 1811 företogs uppdelning i allmän och enskild flottning. Efter upphävandet av brevet, vilket skedde genom ikraftträdandet av FlottF, saknas särbestämmelser rörande enskild flottning. Angående denna flottnings typ, se NT 1865 s. 466.

³ Brevet finns tryckt i Backman I s. 265.

⁴ I fallet åberopade HD ett KBr 11/12 1809, vilket visserligen endast avsåg flottning i Värmland men som i sak i stort sett överensstämde med 1811 års brev. Se härom vidare Nya lagberedningens förslag till VF s. 119 ff.

HD i NJA 1883 s. 304, att det ej tillkom domstol att meddela föreskrift om åtgärder till förekommande av skada i följd av allmän farleds begagnande.

I NJA 1881 s. 444 fastställde domstol emellertid vad KB föreskrivit rörande villkor för flottning. Märk JR Almqvists avvikande mening. Anledningen till att domstol upptog besvären över KB:s utslag till prövning kan ha varit, att domstol enligt en KFörkl 23/3 1807 p. 7 ansågs behörig att pröva besvär över KB:s vitesstadgande (KB hade nämligen i målet förelagt vite för underlåtenhet att iakttaga villkoren). Se härom nedan kap. XIV, § 4, I.

1880 års reform av den lukrativa vattenrätten medförde att VF, FlottF och FlottSt kom att innehålla de huvudsakliga bestämmelserna om flottning. Dessa bestämmelser angav bl. a. hur gränsen i vissa hänseenden skulle dragas mellan domstols och myndighets kompetensområden. Domstols kompetens skulle således omfatta befogenhet att avgöra dels tvister om förekomsten av flottled och om flottleds rätta läge och bredd (9 § VF), dels vissa ersättningstvister (8 och 9 §§ FlottF); myndighet (KB) skulle i huvudsak pröva frågor om inrättande av nya flottleder (3 § FlottF), bestämma hur det tjänligast borde förfaras vid flottleds ordnande och begagnande samt ge lov till anläggning eller åtgärd, som var nödig för allmän flottleds inrättande, utvidgande eller förbättrande (4 § FlottF).

Enligt Nya lagberedningen hade KB på grund av 1811 års brev understundom utövat en viss prövningsrätt i fråga om skadeersättningar på så sätt, att KB genom samma utslag, som ordnade flottningen i ett visst vattendrag, tillika bestämt vissa årliga ersättningsbelopp, som de flottande hade att utge.⁵ Beredningen ansåg dock det vara alldeles olämpligt, att administrativ myndighet sålunda skulle bestämma gottgörelse för skador, som enskilda personer genom sina åtgöranden tillfogade andras egendom. — I praxis förklarade myndighet ett flertal gånger, att det ej var möjligt att i administrativ väg bestämma storleken av ersättning för skada och kostnad, som orsakats av flottning (RÅ 1909 ref. 59, 1910 Jo 174, 1912 Jo 19, 1916 Jo 19, 1919 Jo 42 och 1926 Jo 58). Det ankom som sagt i stället på domstol att pröva fråga om ersättning enligt skadestandsreglerna (6 §) i FlottF (NJA 1897 s. 224). Domstol ansåg i NJA 1914 s. 517, att det ej ens tillkom myndighet att vid yppad stridighet föreskriva, huruvida ersättning för skada till följd av flottleds inrättande och begagnande borde utgå i den ordning 8 § eller i den ordning 9 § FlottF stadgade. I målet bestämde domstol ersättningen på sätt i 9 § stadgades, trots att myndighet föreskrivit, att vederbörande hade att göra sina anspråk gällande i enlighet med 8 §. — Vid inrättande av allmän flottled ägde KB bl. a. pröva, huruvida redan befintliga byggnader eller andra utförda arbeten var nödiga eller nyttiga för flottningen. Se t. ex. NJA 1888 A 104.⁶ Den som bekostat anstalter, som KB prövat nödiga eller nyttiga, var enligt 9 §, 1 mom. FlottSt berättigad att av dem som begagnade flottleden undfå lösen eller ersättning. Om det uppstod tvist om värdet av vad enligt KB:s beslut borde lösas eller ersättas, skulle denna dock slitas av domstol (NJA 1907 A 170, RÅ 1910 Jo 139, 147, 1915 Jo 27, 1917 Jo 46, 1919 Jo 7 och 1921 Jo 86).

⁵ Nya lagberedningens förslag till VF s. 179 f.

⁶ I fallet förklarade HovR ett mål angående skyldighet för flottningsbolag att borttaga flottningsbyggnader vilande i avbidan på KB:s avgörande av frågan, huruvida befintliga flottningsbyggnader var att anse som nödiga för den allmänna flottledens utvidgande och förbättrande samt följaktligen av beskaftenhet att bibehållas.

Myndighet var på motsvarande sätt exklusivt kompetent att besluta inom sitt område. Domstol saknade rätt att såväl meddela föreskrifter i fråga om allmän flottleds inrättande och begagnande (NJA 1909 A tillägg 481, 1914 s. 487, 1917 s. 442 och A 48)⁷ som pröva frågor huruvida flottningsbyggnader fick bibehållas eller ej (NJA 1899 s. 520 och 1917 s. 442).⁸ Se också NRev i NJA 1901 A 267 (föreskrifter om uppförande av byggnad i flottled).

Genom VL överflyttades handläggningen av flottledsmålen i princip till VD. I förarbetena framhålls att det i dessa mål i regel förekommer vissa betydelsefulla frågor, som måste anses främmande för en administrativ myndighets egentliga uppgifter, nämligen de rättsliga frågor som är förknippade med de vatten- och byggnadstekniska spörsmålen.⁹ Enligt lagmotiven skulle den fördelen med en överflyttning dessutom vinnas, att frågor om ersättning för skada, som kom att vållas genom medgivna flottledsbyggnaders inrättande, skulle kunna avgöras av VD vid själva byggnadsmedgivandet.¹⁰ VD kan sålunda i största allmänhet sägas ha ersatt KB vad gäller de tekniska frågorna och allmän domstol vad angår ersättningsfrågorna. Bl. a. ansågs det kunna anförtros VD att pröva frågor om inrättande av allmän flottled, om vidtagande av åtgärder för utvidgande eller förbättrande av allmän flottled och om byggnader och andra åtgärder (se RÅ 1926 Jo 53), att avgöra ersättningsfrågor, att meddela trafiktekniska regler och föreskrifter till skydd för tredje mans intressen samt att bestämma flottledens distriktsindelning (se RÅ 1924 Jo 32, 1926 Jo 48 och 1931 Jo 1).¹¹

Vad gäller fullföljd mot VD:s avgöranden bibehölls till en början den tidigare fördelningsprincipen, enligt vilken myndighet skulle handlägga frågor rörande inrättande, utvidgande eller förbättrande av allmän flottled och domstol skulle avgöra ersättningsfrågor. Enligt den ursprungliga lydelsen av 11: 108 VL skulle talan mot VD:s slutliga utslag i mål, som avsåg företag enligt 5 och 6 kap. VL, i vad beslutet rörde annat än förd ansvarstalan eller ersättning, fullföljas hos konungen genom besvär. Detta innebar att besvären skulle prövas av RegR (2 §, 8:o RegRL), som i förarbetena ansetts vara bättre lämpad än HD att avgöra mål rörande företag enligt 6 kap. VL.¹² Vid prövningen av dylika mål fick hänsyn, enligt de sakkunniga, tagas till ej endast flottningens behov av vatten och byggnader utan dessutom, eller kanske i övervägande grad, vilka kostnader för flottledens ordnande skogarna invid flottleden kunde bära. De sakkunniga menade att detta var en fråga av övervägande administrativ innebörd och att detsamma kunde sägas om många andra frågor beträffande allmänna flottleders ordnande, såsom frågor om flottningstiden och andra trafiktekniska förhållanden, om virkets avbarkning, fiskeavgifts påläggande, flottleds- och utflottningsdistrikt m. m.

I rättspraxis synes tillämpningen av bestämmelserna i 11: 108 VL stundom ha vållat vissa bekymmer. Tolkningen av begreppet "företag enligt 6 kap." var före i NJA 1926 s. 561. Yrkande av vattenverksägare om åläggande för flottnings-

⁷ Se också NJA 1884 A 276 och 1901 A 256.

⁸ I målen yrkade käranden att, då han *led skada* av den inverkan byggnaden hade på vattnet, flottningsföreningen måtte åläggas att vidtaga åtgärder med byggnaden.

⁹ Flottningslagstiftningen s. 192; KPr 1919 nr 4 s. 91 f.

¹⁰ Flottningslagstiftningen s. 194; KPr 1919 nr 4 s. 92 f.

¹¹ Se närmare härom Flottningslagstiftningen s. 194 ff och KPr 1919 nr 4 s. 93.

¹² Flottningslagstiftningen s. 317. Se härom också KPr 1919 nr 4 s. 102 f.

förening att i vatten, där allmän flottled fanns, vidtaga vissa skyddsanordningar ansågs i målet kunna prövas i judiciell väg. Utan tvekan borde en dylik talan i och för sig ha fullföljts till RegR, men domstolarna synes ha menat att, eftersom frågan om vidtagande av skyddsanordningar förekom i samband med fråga om annat byggande i vatten, flottledsfrågan skulle fullföljas i sammanhang med byggnadsfrågan i övrigt.¹³ I NJA 1927 s. 122 uppstod fråga, huruvida beslut om årlig fiskeavgift jämlikt 6: 9 VL i mål rörande omreglering av allmän flottled utgjorde sådant beslut om ersättning, mot vilket talan enligt 11: 108 VL skulle föras hos domstol. Talan mot beslutet ansågs skola föras i administrativ väg. Jfr de sakkunniga. Dessutom fick RegR ofta avvisa yrkanden, som egentligen innefattade ersättningsanspråk. Se t. ex. RÅ 1922 Jo 39, 1925 Jo 37, 1926 Jo 46, 1929 Jo 62 och 1930 Jo 69.

År 1932 vidtogs den ändringen i reglerna om fullföljd av talan i farleds- och flottledsmål, att de mål, som efter anförda besvär upptogs av RegR till prövning, i fortsättningen skulle fullföljas till vattenöverdomstolen och därifrån till HD. Lagtekniskt genomfördes reformen på så sätt, att 11: 108 VL upphörde att gälla.¹⁴ En av anledningarna till överflyttningarna var, enligt departementschefen, att det hade visat sig vara svårt att avgöra, i vilka delar ett farleds- och flottledsmål skulle fullföljas till RegR och till vattenöverdomstolen.¹⁵ En annan olägenhet, som departementschefen förde fram, var att en och samma fråga kunde bli föremål för bedömande av såväl RegR som vattenöverdomstolen och HD (jfr det ovan anmärkta rättsfallet NJA 1926 s. 561). Departementschefen ansåg dessutom att den dubbla instansordningen medförde olägenheter för både parter och överinstanser. För de senare innebar anordningen tidsödande dubbelarbete. Parterna, å sin sida, vållades ökade besvär och kostnader och målets slutliga avgörande fördröjdes i ej oväsentlig mån.

Av vad ovan anförts rörande äldre rätt kan man först notera, att en tvist, huruvida det i ett vattendrag fanns flottled eller ej, skulle prövas av domstol. Detta förhållande synes man böra sätta i samband med att en dylik tvist egentligen avsåg frågan, i vad mån en strandägare kunde anses vara skyldig att till förmån för de flottande vidkännas inskränkningar i sin ordinära dispositionsrätt över vattnet.¹⁶ Vidare har framställningen visat, att de frågor avseende flottningens tekniska utformning, som enligt författningarna skulle prövas i administrativ väg, endast kunde prövas i denna ordning och således var undandragna domstols kompetens. Frågor av denna typ var exempelvis före 1880 års författningar frågor om sätten och villkoren för flottning och sedan nämnda författningar trätt i kraft frågor om inrättande och begagnande av flottled samt frågor om tillstånd till nödiga anläggningar eller åtgärder. Yrkade någon som påstod sig *lida skada* av en viss flottningsanordning att de flottande måtte förpliktas att ändra eller borttaga anordningen, saknade domstol kompetens att pröva huruvida anordningen var nödvändig för flottningens utövning eller under vilka villkor anordningen fick behållas, men synes

¹³ Jfr departementschefen i KPr 1932 nr 109 s. 7.

¹⁴ Senare har ett nytt stadgande 11: 108 VL införts. Se lag 20/12 1946 (nr 839) om ändring i VL.

¹⁵ KPr 1932 nr 109 s. 7 f.

¹⁶ Jfr Nya lagberedningens förslag till VF s. 92.

ha varit behörig att i och för sig pröva ett dylikt yrkande. Skulle någon yrka att av de flottande utfå penningersättning för skada och kostnad, som orsakats av flottning, har det dessutom framgått, att domstol till alla delar prövade en dylik ersättningstalan och att myndighet på inga villkor ägde befatta sig med dylika anspråk. Även andra ersättningstvister, såsom ersättningstvister mellan de flottande och den som bekostat nödiga eller nyttiga anstalter för flottningen, avgjordes av domstol.

Som framgått har den tidigare fördelningsprincipen, enligt vilken stor vikt fästes vid frågan, huruvida organet besatt erforderlig sakkunskap för avgörande av de flottningstekniska frågorna, numera övergivits. Till en början bibehölls dock principen i VL såtillvida att talan mot VD:s avgöranden av tekniska frågor skulle fullföljas hos myndighet, men för att förhindra uppkomsten av svårbedömda kompetensfrågor eller av kompetenskonflikter och för att undanröja olägenheter för parter och beslutande organ infördes som nämnts den nuvarande ordningen, enligt vilken de tekniska frågorna skulle avgöras av domstol i alla instanser. Principiellt innebar reformen att de vedertagna fördelningsprinciperna fick ge vika för praktiska överväganden.

II. Mål mellan de flottande

Enligt 10 § FlottSt var de som lät flottgods framflyta löst i allmän flottled pliktiga att delta i gemensam flottning och skulle för sådant ändamål utgöra en förening. Deltagarnas inbördes förhållande bestämdes genom reglemente, som KB fastställde efter prövning av därtill avgivet förslag (10 §). Det ålåg föreningsmedlemmarna att efter fastställda grunder lämna bidrag till täckande av föreningens utgifter (13 §, 1 mom.). Om det under ett år verkställdes så kostsamma arbeten, att kostnaden ej lämpligen kunde läggas uteslutande på samma års flottning, kunde medlemmarnas bidragsskyldighet fördelas på flera år (13 §, 2 mom.). Den flottande, som menade att flottningen oskäligt betungades genom föreningens beslut om kostnadernas uttaxering, kunde därutinnan söka rättelse hos KB (13 §, 2 mom.).

KB:s prövningsbefogenhet var inskränkt till att endast avse frågan, huruvida de flottande genom föreningens beslut om grunderna och sättet för uttaxering av kostnaderna oskäligt belastades. Fråga, huruvida en nytillträdande flottningsintressent var skyldig vidkännas uttaxering för gäldande av en flottningsförenings gamla skulder och täckande av dess osäkra fordringar, ansågs ej tillhöra administrativ myndighets prövning (RÅ 1912 ref. 60). Vidare saknade KB befogenhet att, om ändring vidtogs i föreningens beslut, förklara den flottande berättigad att av föreningen återbekomma vad föreningen obehörigen uppburit (RÅ 1912 ref. 154 och Jo 168). I det senare fallet fick den flottande i stället instämma föreningen till domstol och där yrka åläggande för föreningen att återbära medlen (NJA 1918 s. 170).

En flottningsförening har att i enlighet med FlottL ombesörja den allmänna flottningen, handha och vidmakthålla flottleden jämte dess tillhörigheter samt uppbära och redovisa de för flottledens nyttjande stadgade flottledsavgifter (23 § FlottL). I förarbetena framhålles att det redan av det förhållandet, att flottleden

har natur av allmän samfärdselled, följer att dess begagnande och förvaltning bör stå under det allmännas tillsyn.¹⁷ Enligt 70 § FlottL utövar KB tillsyn å allmän flottleds skötsel och underhåll samt flottningsförenings verksamhet. KB:s tillsynsverksamhet sträcker sig givetvis ej så långt att KB kan ingå i prövning av frågor, som enligt VL tillhör VD:s avgörande (RÅ 1955 Jo 1).

En flottningsförening är en säregen bildning.¹⁸ Den har i vissa avseenden beröringspunkter med en ekonomisk förening men företer i andra delar klart offentlig-rättsliga drag. Den skiljer sig från en ekonomisk förening bl. a. däri, att den är en tvångssammanslutning och att den är underkastad en viss kvalificerad kontroll av KB; exempelvis äger KB utse lämplig person att vara ledamot i flottningsförenings styrelse (40 § FlottL), utse revisor för granskning av styrelsens förvaltning och föreningens räkenskaper (50 §), utlysa flottningsstämma (59 §), pröva förvärv och avyttring av fast egendom (24 och 25 §§) och fastställa reglemente (34 §). Dubbelnaturen hos flottningsföreningar synes bl. a. ha påverkat utformningen av bestämmelserna om i vilken ordning talan mot föreningsbeslut skall föras.

Domstol prövar frågan, huruvida enskild flottande blivit påförd större kostnader än vad överensstämmer med fastställda fördelningsgrunder (61 § FlottL). Det ankommer också på domstol att upptaga talan av styrelse eller ledamot därav eller flottande därom, att beslut, som fattats å flottningsstämma, ej tillkommit i behörig ordning eller eljest strider mot lag eller författning eller mot föreningens reglemente eller eljest fastställda föreskrifter (61 §). Inom kommunalrätten tillhör det som bekant statlig myndighet att underkasta kommunalmyndighets beslut en laglighetsprövning av denna typ. Anledningen till att domstol prövar klandertalan mot olagliga beslut av flottningsförening torde vara att söka däri, att en flottningsförenings struktur i väsentliga delar ansluter sig till en privaträttslig ekonomisk sammanslutnings.¹⁹ Vid tiden för tillkomsten av FlottL fanns således bestämmelser rörande domstols laglighetsprövning av beslut, som meddelats av aktiebolag (95 och 96 §§ ABL 1910), ekonomisk förening (45 § EFL 1911), bank (88, 89, 204 och 205 §§ lag 22/6 1911 (nr 74) om bankrörelse), understödsförening (47 § lag 29/6 1912 (nr 184) om understödsföreningar) och sjukförsäkring (60 § lag 4/7 1910 (nr 77) om sjukförsäkring). RegR har i RÅ 1929 Jo 58 förklarat, att det lagligen ej tillhör KB att pröva, huruvida beslut, som fattats å flottningsstämma, ej tillkommit i behörig ordning eller eljest strider mot lag eller författning eller mot föreningens reglemente eller eljest fastställda föreskrifter. Se vidare SvJT 1929 rf s. 57 och NJA 1932 s. 716.

Om en flottande menar, att genom föreningens beslut om kostnaders uttaxering flottningen oskäligt betungas eller att något för föreningen fattat beslut eller träffat avtal om arvode åt styrelseledamot eller revisor eller om tjänstemans eller arbetares anställande eller förmåner är oförenligt med flottledens intresse eller länder till uppenbart men för de flottande, äger han söka rättelse i beslutet hos KB (62 § FlottL). Vidare kan en flottande, som menar att det genom något under tidigare år fattat beslut eller träffat avtal å flottningen under det år han däri deltar lagts kostnad som ej bör gäldas av det årets flottande eller som är uppenbart oskälig, söka

¹⁷ KPr 1919 nr 4 s. 104.

¹⁸ Om flottningsförenings rättsliga ställning, se Flottningslagstiftningen s. 368 ff.

¹⁹ Flottningslagstiftningen s. 455 f.

rättelse hos KB, som när skäl därtill finns äger bestämma att kostnaden skall helt eller delvis bestridas av de flottande under det år varunder beslutet fattats eller avtalet träffats (62 §). Med stöd av bestämmelserna i 62 § äger KB således upphäva eller ändra beslut såsom *oskäligt*. Vid tiden för tillkomsten av FlottL saknades i princip möjlighet att på grund av oskäligt innehåll erhålla ändring i beslut, som fattats av privaträttslig ekonomisk sammanslutning. Förmodligen därför ansågs KB, som i övrigt var anförtrodd den allmänna uppsikten över flottlederna och flottningsföreningarna, vara bättre lämpad än domstol att göra ifrågavarande skälighetsbedömningar.²⁰

Det är tydligt att KB vid sin befattning med flottningsärendena endast har till uppgift att utöva det allmännas uppsikt över den allmänna flottningen. Endast i det fall, att en tvist mellan flottningsförening och dess medlemmar faller inom gränserna för KB:s tillsynsbefogenhet, äger KB pröva densamma. Principiellt torde det nämligen vara så, att förhållandet mellan flottningsförening och dess medlemmar skall anses vara av privaträttslig natur och att tvister dem emellan således skall prövas av domstol. Den kompetensfråga, som uppstod i den tvist, som framgår av fallen RÅ 1938 Jo 50 och NJA 1941 s. 8, belyser i någon mån det anförda.

I RÅ 1938 Jo 50 anhöll en enskild person, att KB måtte vidtaga de åtgärder, som kunde ankomma på KB, för att förhjälpa honom att utbekomma den del av det i en flottled under ett visst år påträffade omärkta virke, vartill han ansåg sig vara ägare. Sedan han hos flottningsföreningen anmält sig såsom ägare till viss del av det i flottleden under året omhändertagna omärkta flottgodset, hade styrelsen för föreningen under åberopande av 68 § FlottL²¹ beslutat, att den gjorda anmälan ej skulle föranleda någon åtgärd, då styrelsen ej hade någon bestämmanderätt över det omärkta flottgodset. RegR förklarade i målet, att frågan om utbekommande av omförmälda virke ej var av beskaffenhet att kunna prövas i administrativ ordning. Den enskilda personen förde senare talan vid domstol mot flottningsföreningen om ersättning för omärkt flottgods som av föreningen omhändertagits i flottleden och sedermera sålts å offentlig auktion, vilken talan domstol upptog till prövning (NJA 1941 s. 8).

§ 4. Byggnadsmål

Redan i 1734 års lag fanns ett stadgande som avsåg sättet för byggande i stad (29: 1 BB¹). Det innehöll dock endast en hänvisning till annan lagstiftning och en tillsynsregel. Av hänvisningen framgick sålunda, att det var särskilt stadgat rörande frågan, hur hus i stad skulle byggas och underhållas samt vad eljest borde iakttas till stads nytta och prydnad. Tillsynsregeln innebar att KB med borgmästare och råd ägde ha vård därå. Således avgjorde magistrat bl. a. fråga om rätt att i enlighet med företedda ritningar uppföra byggnad i stad (SJA 21 s. 476 och NJA

²⁰ Flottningslagstiftningen s. 456 f.

²¹ Enligt 68 § FlottL skall det å omärkt flottgods läggas dubbla umgälder. Flottningsstyrelsen äger till säkerhet för dem kvarhålla flottgodset. Dessutom är flottningsstyrelsen berättigad att å offentlig auktion sälja omärkt flottgods, dock om ägaren är känd endast så mycket därav att beloppet av umgälderna därigenom täckes. Om ägaren är okänd, skall KB ge föreläggande för honom att inom viss tid anmäla sig hos KB. Om anmälan ej sker, skall behållningen av de vid försäljningen influtna medlen tillföras någon föreningens fond.

¹ 29 kap. BB är upphävt genom lag 20/11 1964 (nr 655).

1877 s. 287 (= NT 1877 s. 598)).² I äldre tid reglerades stadsbyggandet oftast genom särskilda byggnadsordningar för varje stad. Efter tillkomsten av BySt 1874 kom byggnadsbestämmelser att finnas både i de för hela riket gällande byggnadsförfattningarna och i de lokala byggnadsordningarna. Genom BySt 1959 upphävdes de lokala förordningarna (77 § BySt 1959).

Stadgandet i 10: 20 GRB innehöll regler, som angick domstols behörighet att handlägga vissa fastighetsfrågor. RR skulle döma i fråga, huruvida granne borde tåla besvär och last³ av annan eller ej. Å andra sidan skulle det i fråga om tvist, hur i stad skulle byggas, gälla vad härom särskilt var stadgat. Syftet med stadgandet synes ha varit att inskräpa en kompetensfördelning, enligt vilken domstol hade att pröva servitutsfrågor och myndighet frågor om byggande i stad. Angående tillämpningen av nämnda bestämmelser, se SJA 20 s. 450. Sannolikt var en myndighet med stöd av 10: 20 GRB exklusivt behörig att handlägga frågor om byggande i stad. Exempelvis ansåg HD i SJA 5 s. 462 med tillämpning av 10: 20 GRB domstol sakna behörighet att pröva ett yrkande om åläggande för enskild att borttaga viss byggnad. I fallet grundades yrkandet, som framställdes av en stadsfiskal, på den omständigheten, att byggnaden i avseende å eldsvåda kunde medföra fara för angränsande publika byggnader. Den myndighet, som var behörig att handlägga frågor enligt byggnadsordning, ägde å andra sidan ej slita äganderätts- eller grannelagstvister.

I NT 1864 s. 427 yrkade R. bl. a. att D. måtte åläggas att borttaga den del av en byggnad, som vid uppmätning av tomten befanns vara uppförd å R:s del därav. RR ansåg att den, enligt den av K.M:t för staden fastställda byggnadsordningen jämförd med 10: 20 GRB, ej var behörig att handlägga målet. KB och K.M:t förklarade däremot tvistefrågan tillhöra domstols prövning, då det i målet egentligen var fråga om bättre rätt till den tomtandel, å vilken D. uppfört den tillbyggnad, vars nedrivande R. yrkat. Efter som RR:s utslag vunnit laga kraft, uppstod en negativ kompetenskonflikt i målet. Den enda utvägen för R., av vilken han för övrigt också begagnade sig i fallet, att få sitt yrkande prövat var att söka resning hos HD.

Enligt gällande författningsbestämmelser utövas det närmaste inseedet över byggnadsverksamheten av byggnadsnämnd (7 § ByL), vilken skall finnas i varje kommun (1 § BySt 1959). Över byggnadsnämnds beslut enligt BySt 1959 får besvär med visst undantag anföras hos LSt, mot vars beslut talan i sin tur kan föras hos KR (71 § BySt 1959). I rättspraxis har kompetensfördelningsfrågor särskilt uppstått vid handläggningen av frågor om byggnadslov (I nedan) samt frågor om ändring eller borttagande av byggnadsanordning (II nedan).

I. Frågor om byggnadslov

Tillsynen över byggnadsverksamheten utövas bl. a. på så sätt, att det ankommer på byggnadsnämnd att pröva fråga om byggnadslov för åtgärd, som är att hänföra till nybyggnad⁴, eller för vissa andra i BySt 1959 angivna åtgärder (54 §, 1 mom.

² Däremot ankom det på domstol att pröva yrkande om åläggande för stad att inlösa viss tomt (NJA 1875 s. 595 och 1877 s. 287 (= NT 1877 s. 598)).

³ Jfr 1 § ServL. Se vidare Ernberg ST 1935 s. 150 ff.

⁴ Termen "nybyggnad" har en speciell betydelse i BySt 1959. Se härom 75 § BySt 1959.

BySt 1959). Vid prövning av ansökan om byggnadslov skall byggnadsnämnd tillse, att det tillämnade företaget ej strider mot ByL, VägL 1971, EnskVägL 1939, NaturvL, MiljöskL, BySt 1959 eller föreskrifter, som meddelats med stöd av dessa författningar (56 §, 1 mom. BySt 1959).⁵ Sistnämnda stadgande motsvarar 78 § BySt 1947, 63 § BySt 1931 och 39 § BySt 1874.

Först och främst kan man fastslå att domstol ej äger sätta sig i byggnadsnämnds eller besvärsmyndighets ställe och t. ex. förklara att förutsättningarna för meddelande av byggnadslov i ett visst fall föreligger eller ompröva ett visst beslut om byggnadslov. Fråga om giltighet av byggnadsnämnds beslut, varigenom tillstånd lämnats till uppförande av viss byggnadsanordning, har av HovR i SvJT 1930 rf s. 28 förklarats ej kunna prövas av domstol.

I ett flertal rättsfall har fråga uppkommit, huruvida byggnadsnämnd i ärende om byggnadslov äger pröva frågor av civilrättslig natur, dvs. frågor som typiskt sett hör till domstols prövning. 1951 års byggnadsutredning framhöll att det borde anses falla helt utanför byggnadsnämnds kompetens att befatta sig med frågor, huruvida den sökande äger marken eller om han är förhindrad att utnyttja den för tillämnat ändamål med hänsyn till därå vilande servitut eller andra förpliktelser av privaträttslig natur.⁶ Enligt de sakkunniga äger nämnden dock rätt att avvisa sådana ansökningar, som med hänsyn till äganderättsförhållandena uppenbarligen saknar mening samt att vid behov avfordra en sökande uppgifter om dessa förhållanden.

Granne eller annan person, vars intressen beröres av byggnadsnämnds beslut, varigenom den sökande beviljats byggnadslov, är berättigad att anföra besvär över nämndens beslut. Jfr 58 §, 1 mom. BySt 1959. Med en dylik besvärstalan kan nämnda personer få sina intressen beaktade endast från de synpunkter, som myndighet har att anlägga vid prövningen av byggnadslovsärenden. Vad en klagande till stöd för besvären åberopat rörande innebörden av mellan staden och klaganden respektive den som erhållit byggnadslov ingångna avtal har ej kunnat komma under bedömning i administrativ väg (RÅ 1964 K 886). Vidare har en klagandes påstående, att han innehade nyttjanderätt till del av den tomtplats, till vilken det beviljade byggnadslovet hänförde sig, ej kunnat prövas i den för byggnadslovsärenden stadgade ordningen (RÅ 1968 K 50). Myndighet har självfallet ej heller kunnat pröva grannes skadeståndsyrkande mot den byggande (RÅ 1961 K 1448, 1964 K 129 och 1965 K 1209). I praxis iakttar man också den principen att, då granne grundar sin talan på det förhållande, att den mark, för vilken byggnadslov beviljats, besvärar av servitut som står i strid med dylikt byggnadsföretag, myndighet saknar behörighet att pröva frågan, huruvida genom uppförandet av nybyggnaden klagandens rätt på grund av servitutsavtalet kommer att åsidosättas (RÅ 1961 K 496, 1448, 1964 K 885, 1373, 1965 K 50, 1966 K 99, 1968 K 388, 1969 K 613, C 162 och 1970 C 164). Jfr yttrandena av 1951 års byggnadsutredning.

Helt allmänt kan man med stöd av det anförda konstatera, att myndighet i princip saknar befogenhet att vid själva *sakprövningen* av en ansökan om byggnadslov beakta civilrättsliga frågor. Denna regel betyder dock ej att myndighet är absolut

⁵ Tillämpningen av bestämmelserna i 38 och 57 §§ BySt 1959 torde medföra att nämnden i vissa fall också kan nödgas iakttaga stadganden i andra författningar. Se härom Bexelius-Nordenstam-Körlof s. 498.

⁶ SOU 1957: 21 s. 260.

förhindrad att i ett byggnadslovsärende uttala sin uppfattning i en civilrättslig fråga. Byggnadsnämnden kan nämligen för att utröna huruvida en sökande är saklegitimerad bli tvungen att undersöka, om denne verkligen förfogar över marken, och på så sätt komma att bedöma äganderättsfrågor, nyttjanderättsfrågor osv. Finns nämnden det vara uppenbart att den sökande saknar förfoganderätt, torde nämnden kunna avvisa ansökan (se RÅ 1967 K 42). Myndigheten bör vidtaga en sådan åtgärd för att undvika dels att den själv blir indragen i rena falsarier, dels att det uppstår olägenheter för den som faktiskt har befogenheten att utföra den sökta byggnadsanordningen. Ett beslut av byggnadsnämnd eller besvärsmyndighet medför givetvis ej några rättsverkningar för andra frågor än den om beviljande av byggnadslov för den byggande. Den som en gång erhållit byggnadslov är exempelvis ej fritagen från skyldigheten att iakttaga bestämmelser i avtal om överlåtelse av äganderätt, upplåtelse av nyttjanderätt eller servitut, eller andra liknande avtal.

Enligt 77 §, 1 mom., a) BySt 1947 (62 §, 1 mom., a) BySt 1931) skulle den sökande inge bevis om att han förfogade över den mark, där arbetet skulle utföras, eller eljest var berättigad till arbetets utförande. Stadgandet saknar motsvarighet i BySt 1959. I RÅ 1955 ref. 53 har RegR jämlikt grunderna för 77 §, 1 mom., a) BySt 1947 upphävt byggnadsnämnds beslut varigenom den byggande beviljats byggnadslov, då denne ej, emot vad en granne i målet anfört rörande ett tomtens åvilande servitut, visat eller gjort sannolikt att han för byggnadsändamål förfogade över hela den mark å vilken byggnaden skulle uppföras. RegR synes i målet ha menat att, eftersom den sökande ej förfogade över marken, denne ej var legitimerad att göra en dylik ansökan och att det således brast i de formella förutsättningarna för beviljande av byggnadslov. Förekomsten av servitutsavtalet utgjorde helt enkelt ett sakprövningshinder. Det stadgande på vilket RegR grundade sitt utslag är numera upphävt. På grund härav torde en granne ej längre under åberopande av ett servitutsavtal kunna hindra en sökande att erhålla byggnadslov. Den grundläggande frågeställningen i RÅ 1955 ref. 53 torde som ovan utvecklats dock alltså vara aktuell. Frågor om tillämpning av servitutsavtal tillhör fristående naturligtvis domstols prövning (NJA 1944 s. 177). Se också NJA 1892 s. 279.

Frågor om byggnadsnämnds behörighet har i praxis också uppstått i förhållandet mellan nämnden och den sökande. Det tillkommer t. ex. ej byggnadsnämnd att vid beviljande av byggnadslov föreskriva, att det åligger den byggande att på *egen bekostnad*⁷ anordna viss anläggning (RÅ 1956 K 21). Skulle det vid överlåtelse av kommunal mark till enskild ha uppställts särskilda villkor för rätten att bebygga marken, får byggnadsnämnden vid sin tillståndsprövning ej taga hänsyn till dylika villkor (RÅ 1910 ref. 141, 1913 C 116 och 1915 C 38). Det ankommer nämligen ej på nämnden att bevaka kommunens intressen i ett dylikt avtalsrättsligt förhållande mellan kommunen och den sökande. Som bekant intar byggnadsnämnd en självständig ställning i förhållande till kommunen som sådan, så att kommunen⁸ i likhet med enskild person är skyldig att söka byggnadslov för nybyggnad. Frågan om betydelsen av sådana villkor för marks bebyggelse, som uppställts i överlåtelseavtal mellan stad och enskild, skall prövas av domstol. Av denna anledning valde den enskilde rätt forum i NJA 1927 s. 598.

⁷ I RÅ 1944 K 199 förklarade RegR att byggnadsnämnd, oavsett innehållet i stadens byggnadsordning, saknat befogenhet att pröva tvist rörande grannars inbördes rättigheter och skyldigheter i avseende å kostnad för uppfört stängsel.

⁸ Jfr dock landsting (54 §, 2 mom., 2 st. BySt 1959).

Denne hade genom gåvobrev till staden överlätit en lägenhet på villkor bl. a., att det bortskänkta området skulle av staden utläggas till gata i enlighet med fastställd stadsplan samt i överensstämmelse med FBL 1917. Efter hemställan av densamme anhöll stadsfiskalen i en till öex ingiven ansökan att, då en byggnad i strid mot bestämmelserna i 1: 7 FBL 1917 blivit uppförd å förevarande mark, som enligt gällande stadsplan ingick i gata, öex måtte med stöd av 1: 44 FBL 1917 meddela handräckning till byggnadens borttagande. Däremot torde drätselkammarens uppfattning i målet vara felaktig, att den enskilde i stället hade bort söka förhindra byggnadens uppförande genom att överklaga byggnadsnämnds beslut, varigenom staden hade beviljats byggnadslov.

II. Frågor om ändring eller borttagande av byggnadsanordning

Vitesföreläggande och tvångsutförande är de maktmedel, som byggnadsnämnd enligt BySt 1959 äger tillgripa för att göra sig åttlydd. Har byggnad uppförts eller annan åtgärd vidtagits utan byggnadslov, där sådant erfordras, eller i strid mot godkända ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade eller eljest gällande föreskrifter, är ägaren av den fastighet, byggnad eller anordning, varom fråga är, skyldig att undanröja eller ändra det utförda *i den mån nämnden finner nödigt att meddela föreläggande därom* (70 § BySt 1959). Vid meddelande av föreläggande får utsättas vite eller föreskrivas det äventyr, att åtgärd till vinnande av rättelse i händelse av tredska verkställes genom nämndens försorg på den tredskandes bekostnad (70 § BySt 1959). Enligt 69 § BySt 1959 kan ansvar dessutom ådömas den som vidtar åtgärd, varom i BySt 1959 förmäles, utan att ha erhållit byggnadslov, där sådant erfordras, eller underlåter att ställa sig till efterrättelse vad i BySt 1959 eljest är föreskrivet rörande rätt att vidtaga sådan åtgärd. Bestämmelserna i 69 och 70 §§ BySt 1959 motsvarar stadgandena i 163 och 164 §§ BySt 1947, 5, 82 §§ och 120 §, 1 mom. BySt 1931 samt 45 §, 1 mom. BySt 1874.

Endast byggnadsnämnd är behörig att meddela föreläggande om vidtagande av åtgärder enligt 70 § BySt 1959. Rättelse i nämndens beslut får sökas hos högre myndighet genom anförande av besvär.

I rättsfallet NJA 1881 s. 371 har domstol ansetts obehörig att pröva talan om skyldighet att bortföra en byggnad, som skulle ha blivit uppförd utan vederbörligt tillstånd och i strid mot BySt 1874. Domstol har också ansetts sakna befogenhet att i sammanhang med prövning av ansvarstalan pröva yrkande om åläggande att ändra olovligen utförd byggnadsåtgärd (NJA 1879 s. 96 (= NT 1879 s. 742), 1882 s. 551, 1883 s. 224, 1884 B 791, 1885 B 233, 1907 s. 147 och SvJT 1949 rf s. 115). Det förhållande, att byggnadsnämnd ej givit något föreläggande eller att nämnden beslutat överlämna ärendet till åklagare för åtal med yrkande om ändring av utfört byggnadsarbete, har i målen ej kunnat inverka på kompetensfördelningen mellan allmän domstol och byggnadsnämnd.

Skulle ett föreläggande om vidtagande av en viss åtgärd ej följas, äger byggnadsnämnden dock ej utan vidare verkställa arbetet.⁹ Nämndens befogenhet i detta hänseende måste nämligen först "fastställas" av domstol. Se t. ex. NJA 1955 C 582.¹⁰ Domstol har härvid ansetts äga pröva, huruvida byggnadsnämnd varit be-

⁹ SOU 1945: 15 s. 567.

¹⁰ Om fallets behandling i administrativ ordning, se RÅ 1953 K 441 och 1954 K 88.

hörig att meddela visst föreläggande,¹¹ men har å andra sidan ansetts sakna behörighet att ingå i bedömande av frågan, huruvida föreläggandet varit sakligt befogat (NJA 1947 s. 555).¹² Å domstolens utslag kan verkställighet sedan sökas hos de exekutiva myndigheterna.¹³

I sin egenskap av tillsynsmyndighet tar byggnadsnämnd ex officio upp frågan om föreläggande att ändra eller borttaga byggnad. Grannes eller annan sakägares framställning saknar anhängighetsverkan. Nämnden kan efter eget gottfinnande fästa avseende vid de omständigheter, om vilka tredje man lämnar upplysningar, men kan självfallet ej beakta yrkanden, som ej ens grundas på bestämmelserna i byggnadslagstiftningen. Myndighet har således ej kunnat pröva yrkande om åläggande för den byggande att borttaga nybyggnad, då denne ej följt en mellan honom och grannar träffad överenskommelse (RÅ 1925 K 171). Tvist mellan enskilda rörande kontrakt och därpå grundade rättigheter och skyldigheter tillhör självfallet allmän domstols prövning (RÅ 1962 K 556). Som framgått har domstol ej ens på byggnadsnämnds initiativ ägt ålägga någon att ändra byggnad. Då granne vid domstol fört talan om ändring av byggnad på den grund, att byggnadsstadgans bestämmelser skulle ha blivit överträdade, har grannen ansetts ej vara saklegitimerad att föra dylik talan (NJA 1902 A 63, 1907 s. 84 (jfr emellertid NRev) och 1911 s. 175). Däremot har domstol prövat enskilds talan, då denne påstått sig *lida men* av någons överträdelse av byggnadsföreskrifter (NJA 1884 s. 546). Det förhållande, att en dylik talan är anhängiggjord hos domstol, har ej hindrat byggnadsnämnd att till prövning upptaga den byggandes ansökning om tillstånd att bibehålla den ifrågavarande nybyggnaden (RÅ 1933 K 366).

§ 5. Immissionsfrågor

Utmärkande för en immission är att den har sitt upphov i användning av fast egendom och innebär att omgivningen utsättes för vissa slag av störande inverkan.¹ Den svenska rätten saknar dock ett enhetligt immissionsbegrepp, såtillvida att det är oklart huruvida vattenföroreningar skall hänföras under begreppet eller ej. I förevarande undersökning har jag valt att använda termen immission i den inskränkta bemärkelsen, att allt obehag för grannar genom förorening av vatten faller utanför.²

¹¹ I det anmärkta fallet gäller det föreläggande, som meddelats med stöd av 60 § BySt 1931.

¹² Strömberg FT 1955 s. 124 och Strömberg s. 142 f. — Jfr SvJT 1938 rf s. 45 vad gäller domstols prövningsbefogenhet vid åtal för överträdelse av byggnadsnämnds föreläggande. Se också SvJT 1936 rf s. 62.

¹³ SOU 1945: 15 s. 567.

¹ Se härom Lagberedningens förslag till jordabalk s. 170, 174, SOU 1947: 38 s. 117, 127 f, SOU 1960: 25 s. 71, SOU 1966: 65 s. 9, 40, 298 ff, Håkansson s. 7 ff och Ljungman Om skada s. 57 ff.

² Självklart är att frågan om vatten tagit skada genom luftförorening, vilken härrör från grannfastighet, utgör ett immissionsproblem.

I. Förhållandet mellan domstols och hälsovårdsmyndighets kompetens

Frågan om immissioners tillåtlighet gjorde sig särskilt gällande i samband med det industriella genombrottet under 1860- och 1870-talen. Statsmakterna försökte i första hand komma till rätta med immissionsproblemen genom att i hälsovårdslagstiftningen meddela föreskrifter om omgivningshygien; tillämpningen av ifrågavarande föreskrifter anförtroddes givetvis myndighet. Immissionsfrågor ansågs emellertid också vara av grannelagsrättslig natur och av denna anledning kunna bringas under domstols prövning. På så sätt kom enskild att i judiciell praxis tillerkännas ett privaträttsligt skydd mot olägenheter i följd av det sätt, varpå kringliggande fastigheter nyttjades. Den svenska immissionsrätten har alltifrån denna tid kommit att utvecklas efter en offentlighetsrättslig och en civilrättslig linje.

De materiella rättsreglerna inom den civilrättsliga sidan av immissionsrätten har i väsentlig mån påverkats av de synpunkter, åt vilka Lagberedningen givit uttryck i sina förslag till jordabalk. I 1909 års betänkande föreslog beredningen en bestämelse, att en fastighetsägare ej skulle få nyttja sin fastighet på sådant sätt, att granne utöver vad i orten var vanligt kom att besväras av rök, gnistor, hetta, buller, skakning, stank eller annat dylikt och att därav för grannen uppkom märkligt men vid nyttjandet av hans fastighet.³ Särskilt kraven på ortsovanlighet och märkligt men har varit vägledande för efterföljande rättspraxis.⁴ I senare jordabalksförslag har beredningen framför allt betonat, att man vid bedömningen av frågor om immissioners tillåtlighet bör tillmäta stor betydelse åt gängse förhållanden i orten.⁵ För att en störning skall betraktas som en immission, har man i rättspraxis vidare krävt, att den skall vara av viss varaktighet.⁶

Enligt MiljöskL — vilken bl. a. är tillämplig på användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som kan medföra störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant, om störningen ej är helt tillfällig (1 §, 3 p. MiljöskL) — kan numera den som vill framställa ersättningsanspråk eller annat enskilt anspråk på grund av miljöfarlig verksamhet instämma sin talan till FastD (lagens 34 §). Detta innebär att domstol får beakta tillåtlighetsreglerna i MiljöskL, vilka också är vägledande för den nedan omtalade tillståndsprövningen enligt samma lag. Enligt dessa regler skall den som vill utöva miljöfarlig verksamhet välja sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad (4 §). Vidare skall den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet vidtaga de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iakttaga de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet (5 §, 1 st.). Den senare grundsatsen kompletteras med två hjälpregler. Enligt den ena regeln skall åliggandets omfattning bedömas med utgångspunkt i vad som är tekniskt möjligt vid verksamhet av det slag som är i fråga och med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen (5 §, 2 st.). Den andra regeln innebär att det vid avvägningen mellan olika in-

³ Lagberedningens förslag till jordabalk s. 7.

⁴ SOU 1947: 38 s. 121 f; SOU 1966: 65 s. 50, 51 ff; Berglund s. 148 ff; Sandström NJM 1934 s. 55 f.

⁵ SOU 1947: 38 s. 122.

⁶ Ljungman Om skada s. 59; SOU 1966: 65 s. 53.

tressen skall tagas särskild hänsyn till å ena sidan beskaffenheten av område som kan bli utsatt för störning och betydelsen av störningens verkningar och å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnaden för skyddsåtgärd och den ekonomiska verkan i övrigt av försiktighetsmått som kommer i fråga (5 §, 3 st.). Kan miljöfarlig verksamhet befaras föranleda olägenhet av väsentlig betydelse, även om försiktighetsmått iakttages, får verksamheten utövas endast om särskilda skäl föreligger (6 §, 1 st.). Innebär den befarade olägenheten att vissa allmänna intressen skadas avsevärt, får verksamheten ej utövas (6 §, 2 st.).

Redan HSt 1874 innehöll till viss del materiella bestämmelser rörande omgivningshygien. Hälsovårds- eller kommunalnämnd skulle vaka över att fabriker och näringar ej inrättades eller drevs, så att de i hälsoväg blev till men för närboende (16 §, 4 mom. och 28 § HSt 1874). I bestämmelserna för stad föreskrevs dessutom att, innan någon anlade eller inrättade fabrik eller näring, som i stadgan omförmäldes, han skulle göra anmälan hos hälsovårdsnämnden (16 §, 3 mom.). Vad som var stadgat om fabriker och näringar gällde i stad även om upplag av lumpor, ben, råa hudar, guano samt andra varor, vilka till följd av osnygghet, förruttnelse, elak lukt eller dylikt kunde, särdeles vid deras sammanhopande i större mängd, bli för sundheten menliga (16 §, 5 mom.). Åtskilliga andra bestämmelser, som t. ex. om samlingslokaler (13 §, 2 mom.), om avträden (17 §), om husdjur (18 och 19 §§), om renhållning (20 och 21 §§), reglerade företeelser, som ur immissionssynpunkt kunde medföra obehag för närboende. Underlåtenhet att göra anmälan enligt 16 § HSt 1874 var straffbelagd (22 §). I övrigt kunde hälsovårds- eller kommunalnämnd göra sig hörsammad genom vitesföreläggande (23 och 30 §§). Tillsynen över allmänna hälsovården utövades för länen av KB och för hela riket av sundhetskollegiet (37 §). Besvär över beslut av hälsovårds- eller kommunalnämnd skulle anföras hos KB (41 §).

Bestämmelsen om fabriker och näringar erhöll genom HSt 1919 en ny avfattning, varigenom stadgandet bl. a. kom att innehålla uttrycket "sanitära olägenheter" och en exemplifiering av dylika olägenheter. Enligt den nya lydelsen av stadgandet skulle hälsovårdsnämnd vaka över att fabriker och näringar ej inrättades eller drevs, så att de medförde sanitära olägenheter för närboende eller det allmänna, vare sig genom spridning av damm, rök eller ånga i större myckenhet eller av elak lukt eller genom utsläppande av giftiga gaser eller illaluktande avloppsvatten eller ock genom åstadkommande av buller eller dylikt (24 §, 1 mom. och 50 §, 1 mom. HSt 1919). Den kommitté, som år 1915 avlät betänkande med bl. a. förslag till hälsovårdsstadga, påpekade att en hälsovårdsnämnd ingalunda stod maktlös, då röken t. ex. från en kyrka eller ett lasarett kunde anses vålla sanitära olägenheter, ehuru någon befogenhet för nämnden i berörda hänseende ej uttryckligen framhållits.⁷ Befogenheten grundade sig enligt kommittén på de allmänna föreskrifterna rörande nämndens verksamhet.

Genom HSt 1958 ändrades på nytt stadgandet om industriell verksamhet. Den gällande bestämmelsen föreskriver, att anläggning för industri, hantverk eller annan näring samt upplag av varor eller avfall skall vara så anordnade och inrättade samt skall så underhållas, drivas och skötas, att de ej medför sanitär olägenhet (62

⁷ Förslag till HSt 1915 s. 103.

§ HSt 1958). Åtskilliga andra bestämmelser i HSt 1958, såsom föreskrifterna om olika slag av byggnader, renhållning och hållande av djur, kan, om de iakttages, motverka uppkomsten av immissioner. Vid sidan av HSt 1958 gäller dessutom lokala hälsovårdsordningar. Slutligen torde en hälsovårdsnämnd i dess egenskap av tillsynsmyndighet över den allmänna hälsovården också äga en rent allmän befogenhet att ingripa mot sanitära olägenheter (jfr 2 § HSt 1958).

Förpliktande beslut av hälsovårdsnämnd kan vara av två slag, nämligen dels beslut som grundar nya förpliktelser (70 § HSt 1958), dels beslut som innebär tillämpning av gällande föreskrifter (71 § HSt 1958). Enligt 70 § äger hälsovårdsnämnd för särskilda fall meddela de föreskrifter, som utöver HSt 1958 och lokal hälsovårdsordning finnes erforderliga till förebyggande eller undanröjande av sanitär olägenhet vid viss verksamhet eller i samband med utnyttjande av plats och lokal, till vilka allmänheten äger tillträde. Underlåtenhet att ställa sig till efterrättelse föreskrift, som meddelats med stöd av 70 §, är belagd med bötesstraff (84 §). Enligt 71 § äger hälsovårdsnämnd antingen omedelbart eller efter råd eller uppmaningar och skäligt anstånd meddela förelägganden och förbud, som finnes erforderliga för efterlevnaden av HSt 1958, lokal hälsovårdsordning eller av nämnden jämligt 70 § meddelad föreskrift. Nämndens beslut kan bl. a. avse förbud tillsvidare mot verksamhet vid anläggning för industri, hantverk och annan näring, om av nämnden anbefalld åtgärd till undanröjande av svår sanitär olägenhet ej vidtagits inom förelagd tid (72 §, h)). Dessutom äger nämnden föreskriva vite för underlåtenhet att ställa sig av nämnden meddelat föreläggande eller förbud till efterrättelse (75 §, 1 st.). Hälsovårdsnämnden äger också under vissa förutsättningar för framtvingande av positiva prestationer låta verkställa arbete eller åtgärd på den försumliges bekostnad (75 §, 2 st.). Tillsynen över allmänna hälsovården i länet tillkommer LSt (3 §) och i riket socialstyrelsen och statens livsmedelsverk (4 §). Mot beslut av hälsovårdsnämnd enligt HSt 1958 eller lokal hälsovårdsordning kan besvär anföras hos LSt, över vars beslut talan i sin tur kan föras genom besvär hos KR (86 §).

Redan under giltighetstiden för HSt 1874 fastslogs i rättspraxis att hälsovårdsmyndighet ej var exklusivt behörig att bedöma frågor, huruvida fabriker och näringar inrättades eller drevs, så att de i *hälsoväg* blev till men för närboende. Även domstol ansågs nämligen äga pröva yrkanden om åtgärder mot näringsutövare på den grund, att *grannars hälsa* tog skada av utövningen (NJA 1877 s. 514, 1889 s. 385⁸, 1913 A 402 och 1914 s. 423). Numera är det stadgad praxis att dylika yrkanden kan komma under domstols prövning (se t. ex. NJA 1934 s. 656 och 1939 s. 634). Dessutom äger domstol pröva yrkanden, som är grundade på *sakskador* (NJA 1877 s. 389, 1900 s. 189 och 1931 s. 475). Frågor rörande dylika skador kan däremot ej prövas i hälsovårdsmål (RÅ 1936 S 137), eftersom rekvisitet "sanitär olägenhet" begränsar myndighets kompetens till frågor om människors hälso-tillstånd.⁹

Som ovan nämnts äger hälsovårdsmyndighet meddela föreskrifter rörande olägenheters avhjälpande eller förbud mot verksamhets fortsatta utövning och kan härvid göra sig hörssammad genom vitesföreläggande. I praxis har domstol emel-

⁸ Försättning av fallet i NJA 1891 s. 129.

⁹ Jfr SOU 1966: 65 s. 191.

Iertid också meddelat dylika föreskrifter och förbud, varvid vite i regel förelagts (NJA 1875 s. 257, 1877 s. 514, 1889 s. 385, 1900 s. 189, 1911 s. 574, 1913 A 402, 1914 s. 423, 1915 A 391 och 1940 s. 651). Vidare har domstol prövat frågor om ersättning för den skada, som grannen tillskyndats (NJA 1877 s. 389, 1878 s. 124, 1911 s. 574, 1934 s. 656, 1939 s. 634, 1940 s. 651 och A 27), vilka å andra sidan är frågor som ej kan handläggas i administrativ väg (RÅ 1929 S 19 och 1964 ref. 41).¹⁰ Myndighet har naturligtvis ej heller kunnat pröva ersättningsanspråk, som blivit framställda av den som drabbats av myndighets förbud mot viss anordning (RÅ 1933 S 321). Hos vissa domstolar eller enskilda domstolsledamöter har den tankegången stundom gjort sig gällande, att domstols behörighet endast bör omfatta yrkande om skadestånd. Se NJA 1875 s. 257 (dissident i HD), 1911 s. 574 (HR) och 1934 s. 656 (HR).¹¹ Denna uppfattning har dock aldrig vunnit gehör hos HD.

Sammanfattningsvis kan sägas, att dubbelkompetens föreligger, då det gäller att bedöma frågor rörande människors hälsotillstånd och till följd därav meddela föreskrifter för avhjälpande av olägenheten eller förbud för själva utövningen. Därutöver äger domstol ensam pröva sakskada och utdöma skadestånd.¹²

Genom NJA 1889 s. 385 fastslogs det definitivt, att i fråga om personskada både domstol och hälsovårdsmyndighet är behöriga att meddela nämnda sanktioner. Enligt stämning till RR yrkade K. att, då W. i ett magasin å gården till sin fastighet, vilken gränsade intill K:s egendom, låtit för åstadkommande av elektrisk belysning anbringa maskiner, samt dessa, vilka tidtals var i verksamhet från aftonen till efter midnatt, inverkade störande på K:s i hans hus boende hyresgäster, i följd varav dessa led men till sin hälsa, W. måtte förpliktas vid vite upphöra med begagnande av maskinerna eller vidtaga sådana förändringar med dem, att det störande inflytandet hindrades. RR prövade lagligt vid vite att förbjuda användningen av nämnda maskiner på deras nuvarande plats. HovR fann emellertid att RR ej varit behörig att meddela förbud för ifrågakommande maskiners begagnande, *då sådant förbud av nu ifrågakomna anledning ej fick utfärdas i annan ordning än i HSt 1874 (16 §, 4 mom.) föreskrevs*. HD, däremot, ansåg att det av HovR åberopade stadgandet ej föranledde därtill att RR skulle, på sätt HovR yttrat, ej varit behörig att meddela ifrågakommande förbud. En viss tvekan, huruvida domstol ägde avgöra sådana frågor, som enligt hälsovårdsstadgan tillhörde myndighets prövning, kan dock alltjämt förmärkas i NJA 1934 s. 656 (svaranden och HR men jfr HovR) och 1940 s. 651 (svaranden men jfr HR).

Eftersom både domstol och hälsovårdsmyndighet är behöriga att, då en verksamhet är hälsovådlig för närboende, meddela föreskrifter för vidtagande av åtgärder eller förbud för utövningen, kan en person, som t. ex. ej vunnit framgång hos hälsovårdsmyndighet, vid domstol föra talan av samma innehåll som det i framställningen till nämnda myndighet. Med hänsyn till att förfarandet hos hälsovårdsmyndighet är bekvämare och billigare än rättegångsförfarandet ligger det i sakens natur, att den enskilde till en början utnyttjar förstnämnda väg (se NJA 1934

¹⁰ Håkansson s. 13; SOU 1966: 65 s. 59.

¹¹ Jfr NJA 1940 s. 651, i vilket mål svaranden hade nämnda uppfattning, men HR fann sig oförhindrad att upptaga till prövning yrkande om föreläggande att undanröja vissa olägenheter.

¹² I den mån allmänna skadeståndsrättsliga principer tillerkänner enskild ersättning för personskada torde skadestånd också kunna ifrågakomma för dylikt fall.

s. 656, 1939 s. 634 och 1940 s. 651). Självfallet finns det inget som hindrar, att enskild börjar med att uttaga stämning till domstol och senare, när lagakraftäggande dom föreligger, begagnar sig av de möjligheter, som HSt 1958 föreskriver. I praxis har de båda vägarna stundom kompletterat varandra på så sätt, att den skada, som käranden under en långvarig domstolsprocess skulle ha tillfogats, väsentligen kunnat lindras genom ingripande av hälsovårdsmyndighet. En person äger dock ej alltid föra talan vid domstol. Domstols kompetens förutsätter nämligen, att talan föres av en granne, som lider men, och som därför är saklegitimerad, medan hälsovårdsnämnd är kompetent, även om ingen granne finns, som är saklegitimerad.

Det förhållandet, att domstol och myndighet tillämpar olika regelsystem, innebär att en störande verksamhet, av vilken anses följa sanitär olägenhet, kan vara tillätlig enligt de civilrättsliga immissionsreglerna eller omvänt att en verksamhet, vars utövning anses strida mot de senare reglerna, kan vara tolerabel enligt bestämmelserna i HSt 1958 eller hälsovårdsordning.

I NJA 1915 A 391 yrkade G. att RR måtte vid vite ålägga Å. att inom tid, som RR ville bestämma, vidtaga åtgärder till förhindrande av att i G:s hus boende personer led obehag genom arbetet i en smidesverkstad. RR förklarade att G:s talan angående åtgärder mot buller och skakning av fjäderhammare i grannhus ej kunde bifallas. HovR, dit G. vädjade, fann bl. a. att skakningen och bullret var synnerligen besvärande för de personer, som vistades i vissa lägenheter i G:s hus. Domstolen förpliktade Å. vid vite att, därest fjäderhammarens användning fortfarande påkallades, flytta fjäderhammaren samt uppställa densamma å ett rationellt konstruerat fundament, vilket skulle befinna sig på ett avstånd av minst 2 meter från den brandmur, som hörde till G:s hus. Av RÅ 1914 ref. 35 framgår att G. härfter i en till hälsovårdsnämnden ingiven skrift anförde, att vid arbetes utförande med större smidesslaggor och i verkstaden uppställda maskiner framkallades ett buller och en skakning, som fortplantade sig till G:s hus och var i hög grad besvärande för därstädes boende personer samt menligt inverkade på deras hälsa. Med anledning härav anhöll G. att nämnden måtte meddela föreskrift, att dylikt störande arbete ej fick försiggå efter kl. 7 e.m. På grund av vad i ärendet förekommit och med stöd av 16 §, 4 mom. HSt 1874 fann nämnden skäligt förbjuda Å. vid honom förelagt vite att vid bedrivandet av sin verkstadsrörelse under tiden mellan kl. 7 e. m. och kl. 7 f. m. utföra arbete, som medförde störande buller. ÖÅ fann ej skäl att göra ändring i hälsovårdsnämndens beslut. RegR i sin tur fann ej skäl att i ÖÅ:s utslag göra annan ändring än att vitesförbudet skulle gälla endast tiden mellan kl. 9 e. m. och 7 f. m. Mer än ett år efter meddelandet av RegR:s utslag prövade HD rättvist att, med upphävande av HovR:s dom, fastställa RR:s beslut. För att stanna i de slut, som vardera HD och RegR gjort, måste de båda organen ha bedömt tillåtligheten av berörda buller och skakningar olika.

I NJA 1940 s. 651 hade O. anhållit hos hälsovårdsnämnden att, då han och hans familj stördes av buller från en stensåg samt obehag jämväl tillskyndades dem genom avgaser från den råoljemotor som drev sågen, nämnden måtte föreskriva att skorstenen till motorn skulle göras högre, ljudet från sågen ledas bort genom tunnlar samt dörrar och fönster till sågeriet under drift hållas stängda. Nämnden hade meddelat förbud mot sågens användande mellan kl. 10 e. m. och kl. 6 f. m.; framställningen i övrigt hade förklarats ej föranleda någon nämndens åtgärd. Efter stämning anförde O. vid HR att en illaluktande och skadlig rök spreds från motorn samt att motorn och stensågen åstadkom ett öronbedövande buller, som ständigt störde och särskilt för O:s barn var fördärvbringande. Jämte krav på ersättning yrkade O. åläggande för ägarna av stensågeriet, C. och K., vid vite att vidtaga nödiga åtgärder för olägenheternas avlägsnande. HR förpliktade C. och K. vid vite att vidtaga sådana anordningar i stensågeriet, att berörda olägenheter för framtiden undanröjdes. HovR fann ej skäl att, i de delar av HR:s utslag

som ovan angivits, göra ändring. HD fastställde HovR:s dom, dock med den förklaring, att de anordningar, som det ålåg C. och K. att vidtaga, skulle avse att genom rök och buller ej uppkom märkligt men vid nyttjandet av O:s fastighet. Domstolarna har således avgjort målet i strid med hälsovårdsnämndens uppfattning, enligt vilken åtgärder för undanröjande av olägenheterna ju ej var erforderliga.

Finner både domstol och myndighet det vara fråga om störningar av otillåtligt slag, kan den som orsakat störningarna dels genom domstols dom och dels genom myndighets beslut åläggas att vidtaga åtgärder för undanröjande av olägenheterna eller att helt upphöra med den störande verksamheten. Dessutom äger både domstol och myndighet föreskriva vite för underlåtenhet att rätta sig efter de i domen respektive beslutet meddelade föreskrifterna. Domstol och myndighet torde i praxis anse sig ej behöva samordna sina vitessanktioner, vilket medför att den enskilde riskerar att bli dubbelt "bestraffad". Fullgör han ej vad domstol och myndighet ålagt honom, torde nämligen både det judiciella och det administrativa vitet kunna utdömas. I princip gäller i svensk rätt att vite ej kan föreläggas, där straff redan finns stadgat.¹³ Som motivering brukar man åberopa den stötande "dubbelbestraffning", som skulle bli följden, om böter och vite utdömdes för en och samma förseelse. En analogisk tillämpning av denna grundsats på ifrågavarande fall av dubbla vitesförelägganden torde ej vara helt opåkallad.

Efter stämning å H. och P. anförde J. i NJA 1914 s. 423 bl. a., att driften vid de förstnämndas smidesverkstad åstadkom ett synnerligen starkt buller, som vållade i J:s hus boende personer mycket stort obehag och menligt inverkade på deras hälsa. J. yrkade åläggande vid vite för H. och P. antingen att vidtaga sådana åtgärder att de menliga verkningarna av verkstadens drift undanröjdes eller, om detta ej lät sig göras, att helt och hållet nedlägga driften. RR fann att genom driften av smidesverkstaden åstadkoms buller och skakningar, som utgjorde synnerlig fara för de i J:s byggnad boende personers hälsa. Rätten förpliktade H. och P. vid vite att vidtaga sådan anordning, att berörda olägenhet av verkstadens drift för framtiden undanröjdes. HovR fann att skäl ej hade förekommit ledande till ändring i RR:s utslag. Två månader efter HovR:s dom meddelade hälsovårdsnämnden beslut på grund av anhållan av J., att nämnden måtte meddela föreskrift om vidtagande av åtgärder för undanröjande av de från smidesverkstaden härrörande olägenheterna, som vållade å J:s fastighet boende personer stort obehag och menligt inverkade på deras hälsa (se RÅ 1913 C 178). Nämnden förelade H. och P. vid vite att vidtaga lämpliga åtgärder till avhjälpan av olägenheterna. KB och RegR fann ej skäl att göra ändring i beslutet. Inte fullt ett år efter meddelandet av RegR:s utslag prövade HD lagligt fastställa HovR:s dom. NRev hade dock i sitt betänkande hemställt, att K.M:t måtte undanröja domstolarnas i målet meddelade beslut, varigenom H och P. vid vite förpliktats att vidtaga av J. påyrkad anordning, då det av J. i förevarande mål framställda påstående om vitesföreläggande för H. och P. blivit bifallet genom K.M:ts i RegR givna utslag.

Förevarande samordningsfrågor uppkommer givetvis ej i sådana fall, i vilka både domstol och myndighet anser den störande verksamheten tillåtlig. Se härom det fall, som framgår av målen RÅ 1934 S 29, 1936 S 411 och NJA 1939 s. 634.

Det skall vidare betonas, att domstol vid prövning av immissionstvister i princip torde sakna befogenhet att tillämpa bestämmelser i HSt 1958. Skulle en enskild

¹³ Principen har dock genombrutits i nyare lagstiftning, bl. a. i 75 § HSt 1958. Se Strömberg s. 137 och Strömberg FT 1955 s. 197 ff.

person till stöd för sin talan bl. a. åberopa dylika bestämmelser, bör domstolen således vägra att pröva talan i den mån denna grundar sig på stadganden i nämnda författning. Ett exempel från rättspraxis är NJA 1920 s. 268.

Fallet angår egentligen en vattenföroreningsfråga (fråga om utsläpp från en kommunal avloppsanläggning), men den anförda principen kommer ändå till klart uttryck i fallet. Vid tiden för målets avgörande fanns bestämmelser om vattenföroreningar i både HSt 1874 och VF. Handhavandet av tillämpningen av bestämmelserna i HSt 1874 var naturligtvis anförtrodd myndighet, men även befogenheten att tillämpa VF:s föreskrifter hade tillerkänts myndighet (KB i första instans). Således ankom det på KB att meddela beslut huruvida ägare av "verk eller inrättning" ägde utsläppa avfall i vatten (12 § VF), vilket beslut skulle överklagas i administrativ väg (se NJA 1896 s. 334). Emellertid torde en kommuns kloakanläggning ej ha ansetts kunna innefattas i uttrycket "verk eller inrättning", varför KB sannolikt saknade befogenhet att med stöd av 12 § VF besluta i frågor om dylika anläggningar. I fallet NJA 1917 s. 577 har domstolarna exempelvis prövat ett yrkande, att ett samhälle måtte förpliktas vid vite att avstänga en kloakledning eller, därest detta yrkande ej kunde bifallas, vidtaga de åtgärder, som visade sig erforderliga för avhjälpande av vissa olägenheter; bl. a. hade vattnet i en å blivit i så hög grad förorenat, att detsamma var oanvändbart till dricksvatten för både människor och djur. En vattenförorening, som uppstod genom kommuns kloakutsläpp, torde före VL — i likhet med vad som alltjämt gäller om buller, skakning, luftförorening e. dyl. — ha ägt en grannelagssida och en hälsovårdssida. Detta förhållande torde ha inneburit, att både domstol och myndighet var behöriga att till förekommande av en dylik vattenförorening ge föreskrifter eller meddela förbud rörande nyttjandet av kloakanläggningen.

För att återgå till rättsfallet NJA 1920 s. 268 var det i fallet fråga om skyldighet för stad att vidtaga åtgärder till förekommande av sanitära olägenheter, som uppstått till följd av utsläpp i en sjö från en av stadens avloppsledningar. Motparten, som var kronan, grundade sin talan på dels ett mellan kronan och staden slutet kontrakt, dels föreskrifterna i HSt 1874. I sistnämnda hänseende åberopade kronan bestämmelserna i 9 §, 3 p. HSt 1874, enligt vilka hälsovårdsnämnd skulle ägna särskilda omsorg åt att, där inom stads vare sig bebyggda eller obebyggda delar eller i dess närmaste grannskap fanns vattensamling eller vattensjuk mark, som prövades menlig för hälsotillståndet hos närboende eller inom staden i allmänhet, denna olägenhet genom vattnets avledande och markens torrläggning eller på annat lämpligt sätt undanröjdes. Staden genmålde att den av kronan åberopade bestämmelsen förutsatte en prövning av hälsovårdsnämnd, huruvida vattensamling eller vattensjuk mark kunde anses menlig för närboendes hälsotillstånd. Enligt staden skulle ett dylikt ärende anhängiggöras genom ansökan till hälsovårdsnämnd och i sista hand avgöras av K.M:t i RegR. Häremot invände kronan, att svensk rätt intog den ståndpunkten att, där ej uttryckligt förbud fanns, varje tvist fick dragas inför domstols prövning, och att dylikt förbud ej fanns beträffande hälsovårdsärenden. Samtliga domstolar prövade frågan, huruvida det på kontraktet kunde grundas skyldighet för staden att vidtaga åtgärder till förekommande av olägenheterna. Beträffande frågan, huruvida det enligt föreskrifterna i HSt 1874 ålåg staden att vidtaga dylika åtgärder, förpliktade HovR staden att antingen avleda spillvattnet åt annat håll eller ock vidtaga fullt betryggande åtgärder för avlägsnande av de sanitära olägenheterna, då staden jämlikt 9 §, 3 p. HSt 1874 var skyldig att undanröja olägenheterna av ifrågavarande slag samt kronan såsom ägare av ett jordområde i närheten av sjön fick anses lida men av föroreningen. HD, däremot, förklarade domstol inkompetent att pröva frågan, huruvida det enligt HSt 1874 kunde åligga staden att i förevarande avseende vidtaga åtgärder.¹⁴ Ville kronan ha staden ålagd att i enlighet med hälsovårdsstadgans bestämmelser vidtaga åtgärder för avhjälpande av missförhållandena, fick kronan således vända

¹⁴ Lagberedningen synes dock ha menat, att man i immissionsmål vid domstol borde kunna åberopa föreskrifter i hälsovårdsstadgan. Se Lagberedningens förslag till jordabalk s. 172.

sig till den myndighet, som var satt att tillämpa dessa bestämmelser. I förevarande fall skedde detta också, se härom RÅ 1923 S 196.

II. Betydelsen av administrativa tillståndsbeslut för domstolsprövningen

I förevarande avsnitt skall jag kortfattat beröra frågan, i vad mån ett sådant myndighetstillstånd, som bl. a. innefattar avgörande av frågor om vissa immissioners tillåtlighet, kan anses inverka på domstols prövning av immissionsspörsmål.

Den kontroll av byggnadsväsendet, som byggnadsnämnd fullgör vid prövning av ansökan om byggnadslov, synes i viss mån omfatta frågor av immissionskaraktär. Det åligger nämligen nämnden att i vissa hänseenden uppmärksamma att åtgärd, för vilken byggnadslov krävs, ej kommer att medföra olägenheter för närboende. Se t. ex. 44 §, 7 mom., 50 § och 52 §, sista st. BySt 1959. Redan enligt BySt 1874 ålåg det för övrigt byggnadsnämnd att jämte hälsovårdsnämnd omsorgsfullt övervaka, att vad uti HSt 1874 föreskrevs om byggnader för drivande av sådana näringar, som för allmänna hälsotillståndet kunde medföra våda, om avträdeshus, svinhus, stall och fähus samt i övrigt till förekommande av vissa näringars och inrättningsars för hälsan menliga inverkan noga iakttoogs vid byggnaders uppförande och inredning (27 § BySt 1874). Om byggnadsnämnds tillståndsgivning och om besvär över nämndens beslut, se det tidigare avsnittet om byggnadsmål. Den omständigheten, att myndighet meddelat byggnadslov enligt byggnadsstadgan, har i praxis ej utgjort hinder för domstols prövning av talan om olägenhets upphörande.¹⁵ Ej heller påverkar ett meddelat tillstånd domstols materiella avgörande.¹⁶

I NJA 1900 s. 189 ansåg HovR och HD att käranden — ”utan avseende därå, att . . . , skorstenen kunde vara uppförd i enlighet med vederbörigen fastställd ritning” — ej var skyldig att tåla visst men och förpliktade därför svaranden vid vite att vidtaga sådan förändring, att skorstens användning ej medförde olägenhet för inom kärandens egendom boende personer. Domstolarna har på samma sätt i NJA 1914 s. 423 — utan avseende å vad svarandena invänt, att vederbörande byggnadsnämnd hade lämnat sitt medgivande till verkstadens uppförande och att verkstaden hade blivit i behörig ordning avsynad och godkänd — förpliktat svarandena vid vite att vidtaga sådan anordning, att olägenheten av verkstadens drift för framtiden undanröjdes.

I NJA 1878 s. 124 utdömde HovR och HD skadestånd, trots att svaranden erhölet vederbörande myndighets tillstånd att uppföra viss byggnad med vissa däri befintliga anordningar. En tillståndsresolution och en dom å skadestånd kan dock vara förenliga på så sätt, att domstolen menar att verksamheten bör fortgå, under det att grannen bör ha kompensation i pengar för de olägenheter han får utstå.

Anledningen till att domstol är obunden av det administrativa tillståndsbeslutet synes vara att domstol och myndighet har att tillämpa olika rättsregler och därför kommer att pröva immissionsspörsmålet från olika synpunkter. Avser domstolens prövning däremot en tillämpning av samma rättsregler, som myndigheten beaktat

¹⁵ Sandström NJM 1934 s. 56; Undén s. 65.

¹⁶ Denna fråga synes Herlitz s. 110 och Winroth s. 297 behandla.

vid sin tillståndsgivning, har det i lagstiftningsväg stundom givits föreskrifter, att domstolen sakligt sett är bunden av den administrativa prövningen. En talan vid FastD innefattande anspråk på grund av miljöfarlig verksamhet innebär, att domstolen får pröva frågan om förbud eller åtgärder på grundval av MiljöskL:s tillåtnhetsregler. Härigenom kommer domstolens prövning att bli lik den som koncessionsnämnden för miljöskydd företar, då den prövar fråga om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Finns tillstånd till verksamheten skall domstolen ogilla den enskildes talan om förbud eller åtgärder (22 § MiljöskL). Är tillståndsfrågan under prövning eller kommer den under prövning innan FastD avgjort målet, skall domstolen förklara målet vilande till dess frågan avgjorts (36 § MiljöskL).

§ 6. Mål om hyresreglering

De ekonomiska krisförhållanden, som uppstod genom de båda världskrigen, framkallade bl. a. hyresreglerande åtgärder. Åtgärderna har bestått i dels tvångsregleringar av hyrespriserna och dels tvångsförlängningar av hyresavtal.

Under första världskriget infördes möjligheten att vidtaga ifrågavarande åtgärder genom lag 25/5 1917 (nr 219) med vissa bestämmelser mot oskäligen hyresstegring m. m. Lagens tillämpning anförtröddes en för varje samhälle inrättad hyresnämnd, vars beslut om fastställelse av hyresbelopp eller om uppsägning av hyresavtal ej fick överklagas.¹ Under vart och ett av åren 1918, 1919, 1920 och 1921 tillkom nya lagar mot oskäligen hyresstegring med väsentligen samma innehåll som 1917 års lag.² År 1923 upphörde den sista av hyresregleringslagarna att gälla.³

I NJA 1919 s. 454 instämde en hyresvärd ledamöterna i en hyresnämnd till domstol med yrkande att, då nämndens beslut, varigenom hyrorna för vissa hyresvärdens tillhöriga lägenheter nedsatts, ej stod i överensstämmelse med 1917 års lag, beslutet måtte av domstol upphävas såsom olagligt. HD förklarade att det ej tillkom domstol att pröva fråga om beståndet av hyresnämnds beslut. Hyresvärdens talan i målet bar närmast en prägel av klagan över nämndens beslut, vilket givetvis får ses mot den bakgrunden, att han saknade möjlighet att i administrativ väg vinna rättelse i beslutet. Innebörden av talan var sålunda ej ens dold bakom någon civilrättslig rättsgrund. Med hänsyn till den sidoordning och den jämställdhet, som gäller mellan domstolar och myndigheter, är det förklarligt, att HD ej ansåg sig kunna ikläda sig rollen av överordnad myndighet och ompröva nämndens beslut.

Av fallet torde man i viss mån kunna dra slutsatsen, att domstol som regel ej äger befatta sig med hyresreglerande åtgärder. Denna princip får bilda underlag för den fortsatta undersökningen, som då huvudsakligen synes kunna avse frågorna, i vad mån domstol respektive hyresregleringsmyndighet kan anses äga prejudiciellt eller på något annat indirekt sätt bedöma frågor, som typiskt sett hör till det andra organets avgörande.

¹ KPr 1917 nr 254 s. 38. Enligt de sakkunniga (bostadskommissionen i samråd med socialstyrelsen) fick hyresnämnds beslut i allmänhet ej överklagas, då det syntes vara av särskild vikt att hyres- och avtalsförhållande genom nämndens ingripande ej länge hölls svävande och oklara. Märk Wedbergs uttalande på s. 82 f i samma proposition.

² Lag 14/6 1918 (nr 380) med vissa ändrade bestämmelser mot oskäligen hyresstegring m. m.; lag 19/6 1919 (nr 331) med etc.; lag 30/6 1920 (nr 361) med etc.; lag 17/6 1921 (nr 309) med etc.

³ Lag 10/3 1923 (nr 31) med vissa bestämmelser rörande hyra.

Den nu gällande HyresreglL utfärdades år 1942. Lagen, som ursprungligen tillkom såsom en övergångsåtgärd, har senast förlängts att gälla t. o. m. den 31 december 1974. Ärende enligt HyresreglL prövas av hyresnämnd (13 §), vilken sedan den ombildats till ett statligt organ för i huvudsak avgörande av hyrestvister endast undantagsvis fungerar som hyresreglerande myndighet. Part, som är missnöjd med nämnds beslut i en hyresregleringsfråga, äger däröver anföra besvär hos HyresR (20 §).⁴

För att kunna avgöra om den är kompetent att handlägga ett visst ärende skall hyresregleringsmyndigheten bl. a. pröva frågan, huruvida upplåtelsen är att hänföra till hyra eller ej.⁵ Det kan härvid exempelvis gälla att utreda om föremålet för avtalet är en lägenhet eller överhuvudtaget ett hus (Svennegård s. 13 f, 35 ff), om avtalet reglerar en hyres- eller arrendeupplåtelse (Svennegård s. 19 ff), eller om avtalet utgör ett hyres- eller arbetsavtal (Svennegård s. 44 ff) eller ett hyres- eller tjänsteavtal (Svennegård s. 56 ff). Förevarande kompetensfråga kan emellertid också komma under domstols prövning. Om en hyresvärd hos öex⁶ eller vid domstol yrkar åläggande för en hyresgäst att avflytta från en bostad, kommer domstol, om hyresregleringsmyndighet beslutat förlänga hyresavtalet, att bl. a. få pröva frågan, i vad mån det administrativa beslutet skall påverka utgången av målet. Domstol torde vanligtvis anse sig sakna befogenhet att ompröva beslutet som sådant, men om domstolen finner, att HyresreglL ej är tillämplig på upplåtelsen, torde den vid målets fortsatta handläggning kunna bortse från beslutet.

I fallen NJA 1949 s. 209, 1955 C 756 och 1962 s. 554 hade hyresgästen hos hyresnämnden yrkat, att uppsägningen⁷ måtte förklaras ogiltig. Myndigheten hade i NJA 1955 C 756 ej bifallit hyresgästens talan. Domstolen kunde i målet, oavsett sin uppfattning, huruvida HyresreglL var tillämplig eller ej, ålägga hyresgästen att avflytta. I de två andra fallen hade hyresregleringsmyndigheten bifallit hyresgästens talan. Domstolen fann i NJA 1949 s. 209 HyresreglL tillämplig, vilket medförde att domstolen på grund av myndighetens ogiltigförklaring av uppsägningen lämnade hyresvärdens talan utan bifall. I NJA 1962 s. 554 fann domstolen däremot att upplåtelsen ej var av hyresnatur. Till följd härav ansåg domstolen sig ej behöva beakta myndighetens ogiltigförklaring av uppsägningen och ålade därför hyresgästen att avflytta.⁸

⁴ I promemoria angående hyresreglering (SOU 1942: 14) var det avsett, att nämndens avgöranden ej skulle få överklagas på materiella grunder. Se SOU 1942: 14 s. 44 f. Departementschefen föreslog emellertid att ett särskilt centralt organ — statens hyresråd — skulle inrättas för att pröva besvär över hyresnämnds beslut, då det härigenom bl. a. skulle beredas möjlighet att påverka rättstillämpningen i enhetlig riktning. KPr 1942 nr 301 s. 89.

⁵ Av HyresreglL:s rubrik, lag om hyresreglering, framgår nämligen att lagen endast avser hyresförhållanden. Med hyra menas i detta fall en upplåtelse av hus eller del av hus till nyttjande mot vederlag (jfr 12: 1, 1 st., 1 meningen JB). Upplåtelse, som innefattar arrende eller som ingår såsom ett led i tjänste- eller arbetsavtal, faller utanför tillämpningsområdet för HyresreglL. Genom 1968 års ändringar i NyttjL kom 3 kap. NyttjL (numera 12 kap. JB) också att gälla sådana fall, då lägenhet upplåtes genom tjänsteavtal eller avtal i anslutning till sådant avtal. Någon motsvarande utvidgning av HyresreglL:s tillämpningsområde var dock ej avsedd. Se KPr 1968 nr 91 s. 70 f.

⁶ Den summariska processen inför öex företer stark anknytning till den ordinära domstolsprocessen. Öex:s utslag är i likhet med domstols fullgörelsedom verkställbart enligt bestämmelser i UL och skall överklagas hos HovR, mot vars utslag talan i sin tur skall föras hos HD. Vidare har den mot vilken utslaget riktas möjlighet att efter stämning utföra sin talan vid domstol.

⁷ Uppsägningsmålen har genom 1968 års lagändringar i väsentlig mån frångått hyresregleringsmyndigheternas handläggning och kommer från och med den 1 oktober 1972 att försvinna helt. Se härom vidare nedan.

⁸ Jfr Skogman FT 1945 s. 273 f.

Enligt 3 § HyresreglL äger hyresnämnd fastställa bashyra till annat hyresbelopp än det som enligt HyresreglL eller myndighets beslut gällde för lägenheten den 31 december 1968. Före 1968 års ändringar i HyresreglL stadgades på motsvarande sätt att hyresnämnd ägde fastställa grundhyran till annat hyresbelopp än det som lägenheten betingade den 1 januari 1942. (Till följd av redan beslutade ändringar i HyresreglL, vilka gäller från och med den 1 oktober 1972, skall förevarande bestämmelser med vissa ändringar finnas i en paragraf 3 a.) Den som mottagit högre hyra än som är medgiven enligt HyresreglL eller annan otillåten ersättning eller gottgörelse, varom i HyresreglL sägs, är pliktig att återgälda vad han sålunda olovligt uppburit (24 § HyresreglL). Det ankommer härvid på domstol att på talan av den som är berättigad till det överskjutande beloppet förplikta vederbörande till återbetalning.⁹ Då det i hyreskontrakt intagits en bestämmelse, enligt vilken hyresgästen ej gjorde gällande äganderättsanspråk å den fasta inredningen, har hyresregleringsmyndighet saknat befogenhet att vid prövning av fråga om grundhyra ingå i prövning av frågan om äganderätten till den i kontraktet angivna inredningen (NJA 1947 s. 107 (se s. 110, 112)).

Som framgått äger hyresregleringsmyndighet vid tvist mellan hyresvärd och hyresgäst om rätta beloppet av bashyran fastställa densamma.¹⁰ Om hyresgästen med återopande av myndighetens beslut angående bashyran vid domstol yrkar återbekommande av det belopp, som i hyra erlagts utöver bashyran, torde domstol sakna befogenhet att pröva frågan om rätta beloppet av bashyran. I annat fall skulle domstol komma att ompröva myndighetens beslut.¹¹ Däremot äger domstol uppskatta det belopp, som hyresgästen faktiskt erlagt (NJA 1952 s. 205 och A 19). Från domstols synpunkt är således endast det belopp, som skall subtraheras från det erlagda beloppet, på förhand givet. Om det ej föreligger något myndighets beslut rörande bashyran (grundhyran), vid vilket förhållande beloppet av bashyran (grundhyran) direkt regleras av HyresreglL, torde domstol i en dylik ersättnings-tvist äga avgöra den prejudicerande frågan om rätta beloppet av bashyran (grundhyran) (NJA 1950 s. 500). Hyresregleringsmyndighet, för vilken det vid prövning av yrkande om ändring av bashyran är nödvändigt att bestämma denna, är självfallet obunden av domstols avgörande av denna prejudicialfråga.

I praxis har det ofta uppkommit fråga hos hyresregleringsmyndighet, huruvida myndigheten har ägt bedöma en prejudicerande fråga, vilken fristående tillhör domstols prövning. Särskilt har detta gällt i ärenden om tvångsförlängning av hyresavtal. Före 1968 års lagändringar ägde hyresnämnd, enligt 7 § HyresreglL, om hyresvärd utan att hyresrätten var förverkad uppsagt hyresavtal, på framställning av hyresgästen förklara uppsägningen ogiltig, om den befanns strida mot god sed i hyresförhållanden eller eljest vara obillig. Denna befogenhet för hyresnämnd enligt 7 § HyresreglL har numera upphört vad angår bostadslägenheter, för vilka i stället gäller besittningsskyddsreglerna i 12: 45—53 JB. Beträffande annan lägenhet är hyresnämnd alltså bibehållen vid sin rätt att enligt 7 § HyresreglL förklara uppsägningen ogiltig; genom redan beslutade lagändringar upphör dock även denna rätt den 1 oktober 1972.

⁹ SOU 1942: 14 s. 45.

¹⁰ Se även Svennegård s. 81 f.

¹¹ Jfr Skogman FT 1945 s. 272 f.

Vid prövning av yrkande om ogiltigförklaring av uppsägning kan myndighet bli tvungen att taga ställning i frågor, huruvida hyresavtal överhuvudtaget föreligger, om laglig uppsägning har skett osv. I HyresR har det utbildat sig en fast praxis, att hyresregleringsmyndighet äger avgöra dylika prejudicialfrågor.¹² Enligt kommentaren till HyresreglL synes denna metod bäst överensstämma med hyresnämnds-förfarandets allmänna karaktär av en snabb och i vissa hänseenden något summarisk process med syfte att på ett enkelt och billigt sätt komma till rätta med tvistefrågor, som kräver en snabb och praktisk lösning.¹³ Om prejudicialfrågan senare kommer under domstols prövning och utgången därvid skulle bli en annan än den hyresregleringsmyndighet antagit, kan myndighetens beslut ändras jämlikt 22 § HyresreglL^{14, 15} Det finns dock i äldre praxis exempel på att hyresregleringsmyndighet i uppsägningsmål ej ansett sig kunna pröva dylika prejudicialfrågor. I NJA 1947 s. 121 hade en hyresnämnd (år 1944) t. ex. förklarat ett mål rörande ogiltigförklaring av en uppsägning vilande i avbidan på att frågan, huruvida hyresavtal förelåg, skulle prövas av domstol, då nämnden ej rättskraftigt kunde avgöra frågan.

§ 7. Sammanfattning

Ovan redovisad rättspraxis har framför allt visat, att vederbörande myndighet som regel är exklusivt behörig att tillämpa respektive författningsbestämmelser rörande användningen av fast egendom och att således domstol ej äger pröva en talan som förutsätter tillämpning av dylika bestämmelser. Förmodligen får detta sättas i samband med att man vid tillkomsten av författningarna uppenbarligen eftersträvat att anförtro tillämpningen åt sådana organ, som kunnat beräknas innehålla nödvändig sakkunskap eller eljest vara särskilt lämpade för uppgiften.

Särskilt bör härvid framhållas att principen vanligtvis ej rubbas av det förhållandet, att det är två *enskilda* personer som tvistar. (I hyresregleringsmålen är det t. o. m. så, att två enskilda personer uppträder som *parter* inför hyresregleringsmyndigheten.) Vill någon med stöd av BySt 1959 eller HSt 1958 få sin granne rättsligt förpliktad att vidtaga vissa åtgärder eller eljest förhålla sig på visst sätt, kan han som regel ej anlita domstol härför. Se också målen om utsyning av skog å lappmarkshemman under § 1. I stället får han göra anmälan hos behörig myndighet, och skulle myndigheten ha fattat något beslut, som på visst sätt berör honom, äger han oftast rätt att överklaga beslutet och har således möjlighet att uppträda som part i det administrativa målet. Däremot kan hans talan prövas av domstol i vad den grundas på grannelagsrättsliga, kontraktsrättsliga eller skadeståndsrättsliga principer. Detta har medfört att domstolarna i de undersökta fallen ofta prövar talan i vissa delar men avvisar den i andra. Det förhållandet, att i fråga om immissioner likartade yrkanden kan komma under såväl domstols som myndighets prövning, sammanhänger givetvis med att det till stöd för yrkandena anföres olika rättsgrunder. Inom de områden, där kompetensfördelningen delvis är författnings-

¹² Svennegård s. 75 ff, 220 f; Gad-Stark s. 90 ff; Groll FT 1965 s. 169 f.

¹³ Gad-Stark s. 91.

¹⁴ Om 22 § HyresreglL, se Westerberg Rättskraft s. 759 ff.

¹⁵ Gad-Stark s. 91.

reglerad, kan man dock förmärka en tendens att tvister mellan enskilda i allmänhet skall prövas av domstol, dock att om frågan är av viss teknisk natur myndighet skall pröva densamma. Se härom gruvsmål (§ 2) och den äldre typen av flottningssmål (§ 3, I). Vad gäller gruvsmål kan en tredje man, som berörs av myndighets beslut, t. o. m. instämma beslutets adressat till domstol och där yrka beslutets undanröjande (jfr nedan).

Vad gäller förhållandet mellan tillsynsmyndigheten och den vars åtgärder står under myndighetens tillsyn kommer den senares talan vid domstol att som regel innefatta en begäran om att domstol skall utöva myndighetens beslutanderätt eller ompröva myndighetens beslut. Som framgått anser domstol sig ej vara kompetent att pröva en talan av denna innebörd. Den enskilde är således i stället hänvisad till att anlita de administrativa rättelsemöjligheter som står till buds. Som ovan nämnts har bestämmelser om möjlighet att anföra administrativa besvär stundom meddelats, då den enskilde ansetts sakna motpart att instämma till domstol.

Det material, som i det föregående framdragits för att belysa i vad mån domstol och myndighet äger avgöra administrativa respektive judiciella frågor som ej förekommer som huvudfrågor, torde — om förhållandena å andra rättsområden ej samtidigt beaktas — mindre väl lämpa sig för att läggas till grund för generella slutsatser. Därför behandlas ej detta problem här utan i stället hänvisas till vad nedan anföres i kapitlet om domstols och myndighets befogenheter att pröva administrativa respektive judiciella frågor (XVII).

Kap. VII. Väg- och gatumål

I förevarande kapitel kommer uppmärksamheten att i främsta rummet riktas på sådana fall, där det i praktiken uppstått fråga om kompetent organ att besluta om vidtagande av åtgärder med väg eller gata. Vad gäller väg kommer diskussionen således att i första hand avse frågan om behörigt organ att ålägga enskilt subjekt att vidtaga åtgärder, som kan anses främja ordningen eller säkerheten på väg (§ 1 nedan). Beträffande gata kommer problemet att i huvudsak gälla vilket organ, som äger besluta om stads skyldighet att iordningställa gata (§ 2 nedan).

§ 1. Vägmål

Samtliga väglagar (VägL 1891, VägL 1934, VägL 1943 och VägL 1971) har innehållit bestämmelser rörande ordningen och säkerheten på de allmänna vägarna. Vissa av dessa bestämmelser stadgar inskränkningar i den förfoganderätt, som en fastighetsägare vanligtvis äger över fastigheten. I gällande ordnings- och säkerhetsföreskrifter anges exempelvis hur nära intill en väg man får inneha tavla, skylt, inskrift eller därmed jämförlig anordning för reklam, propaganda eller liknande ändamål (46 § VägL 1971), uppföra byggnad eller inneha annan anordning, som kan inverka menligt på trafiksäkerheten (47 §). Vidare finns det bland föreskrifterna regler om i vad mån man intill vägområde får anbringa lusanordning (45 §) eller upptaga grop eller grav (54 §). Skulle någon bryta mot föreskrifterna, kan han straffas med böter (71 §).

Vad angår frågan om rätt att uppföra byggnad utmed väg gäller den huvudregeln, att byggnad ej utan LSt:s tillstånd får uppföras på mindre avstånd än 12 meter från vägområde (47 § VägL 1971). Om man bortser från själva avståndsangivelsen, har samma regel tidigare varit upptagen i VägL 1891 (25 §), VägL 1934 (30 §) och VägL 1943 (33 §). Som framgår innehåller stadgandet dels ett förbud mot att uppföra byggnad inom ett visst avstånd från väg och dels en rätt för LSt att dispensera från denna förbudsregel. LSt:s beslut, varigenom sökt tillstånd vägrats, kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (74 § VägL 1971). Man kan emellertid ej utläsa ur stadgandet, huruvida domstol eller myndighet skall pröva fråga om vidtagande av åtgärder med byggnad, som uppförts i strid med bestämmelsen. Problemet fick ursprungligen sin lösning i rättspraxis men är numera direkt reglerat i VägL 1971.

VägL 1891 saknade således bestämmelser om behörigt organ för prövning av talan om ändring eller borttagande av byggnad, som uppförts utan iakttagande av bestämmelserna i 25 § VägL 1891. Kompetensfrågan synes första gången ha ställts på sin spets i rättsfallet NJA 1901 s. 309.

I målet hade en länsman hos KB ansökt om åläggande för F. att antingen nedtaga ena gaveln av en byggnad, som han höll på att uppföra på endast en halv meters avstånd

från en allmän väg, eller ock upphöra med byggnadsarbetet. KB hade funnit framställningen ej föranleda till annan dess åtgärd än att länsmannen hänvisats att till vederbörlig domstol instämma F. med yrkande såväl om ansvar å honom enligt 77 § VägL 1891 som ock om åläggande för honom att vidtaga sådan förändring av byggnadens läge, att den ej kom att ligga på mindre avstånd än 3,5 meter från kanten av vägen.¹ Länsmannen instämde F. till HR med påstående av detta innehåll. HovR prövade ansvarsfrågan i sak, men ansåg att det med hänsyn till bestämmelserna i VägL 1891 fick anses tillkomma KB att pröva frågan, huruvida med byggnaden borde vidtagas sådan ändring, att den ej kom att ligga på mindre avstånd än 3,5 meter från vägens kant. HD tog där emot upp den senare frågan till saklig prövning.

Det ansågs således tillkomma domstol att avgöra frågan, huruvida åtgärder skulle vidtagas med byggnad, då denna uppförts i strid med bestämmelserna i 25 § VägL 1891. Se också NJA 1906 s. 134. Senare blev det också i administrativ praxis fastslaget, att fråga om vidtagande av dylika åtgärder utgjorde en domstolsfråga (RÅ 1914 ref. 1, 1929 K 344 och 1936 K 182).

Enligt gällande rätt äger öex, om byggnad uppföres i strid med förbudsregeln i 47 § VägL 1971, meddela handräckning för att åstadkomma rättelse (72 §, 1 st. VägL 1971). På handräckningen är bestämmelserna i 191 § UL tillämpliga, vilket innebär att frågan om föreläggande att vidtaga åtgärder med byggnad i princip alltför jämt är att betrakta som en domstolsfråga (se RÅ 1960 Jo 22).²

Förbudsregeln, att man ej utmed väg får upptaga grop eller grav av beskaffenhet att medföra fara för vägens bestånd, fanns redan i VägL 1891 (26 §). Under den tid VägL 1891 var i kraft ansåg man i praxis, att fråga om åläggande att vidtaga åtgärder i anledning därav att grop eller grav var lagd alltför nära intill allmän väg borde avgöras av allmän domstol efter talan av åklagare och i vart fall ej skulle handläggas i administrativ ordning (RÅ 1915 ref. 14). Numera är det utmätningsmans sak att föranstalta om rättelse (72 §, 2 st. VägL 1971).

Av vad som anförts intresserar från principiell synpunkt främst det förhållandet att, om ej särskilda föreskrifter funnits meddelade i väglagarna, endast domstol, vilken obestriddligen ägt utmäta straff för överträdelse av ifrågavarande ordnings- och säkerhetsbestämmelser, varit befogad att därjämte ålägga vederbörande att vidtaga åtgärder för undanröjande av olägenheterna. Sannolikt torde det krävas särskilt författningsstöd för att vägmyndighet skall äga föreskriva de åtgärder som tvångsvis kan genomföras på enskild fastighet utmed väg. Exempelvis äger LSt med stöd av 52 § VägL 1971 meddela föreläggande om avlägsnande, ändring eller utbyte av *lagligen* påbörjad anordning eller om vidtagande av annan åtgärd, försåvitt anordningen är belägen inom område där förbud enligt 45—47 §§ är tillämpligt och den på grund av ändrade förhållanden eller i annat fall medför sådan olägenhet att begäran om tillstånd enligt 45—47 §§ skulle ha avslagits. Vidare kan LSt enligt 53 § VägL 1971 besluta, att väghållaren i trafiksäkerhetens intresse får borthugga eller kvista träd eller buske. Fastighetsägaren kan i fallen anföra besvär över LSt:s beslut, varvid besvären prövas av KR (74 § VägL 1971). Förmodligen är den sakkunniga vägmyndigheten exklusivt kompetent att träffa avgöranden av

¹ Ett sådant läge skulle överensstämma med bestämmelserna i 25 § VägL 1891.

² Om den summariska processen inför öex, se kap. VI, § 6, not 6.

ifrågavarande slag, så att en domstol m. a. o. ej bör kunna befatta sig med dylika frågor.

Till väghållningen räknas bl. a. vissa trafiksäkerhetsfrämjande åtgärder, såsom anbringande av skyddsvärn och uppsättande av vägmärken (se 4 och 26 §§ VägL 1971).³ I äldre tid, då väghållningen ombesörjdes av jordägare och menigheter, ankom det på LSt att utöva tillsyn över väghållningen och att härvid tillhålla försumliga väghållare att fullgöra sina åligganden (34 § VägL 1891). Sedan väghållningen i princip övertagits av kronan har det endast ansetts erforderligt med bestämmelser, som medger myndighet befogenhet att utöva viss tillsyn över kommuns väghållning. Underlåter kommun att bygga väg, för vars byggande utgått statsbidrag, eller eftersätter kommun skyldighet i fråga om vägs drift, kan statens vägverk förelägga kommunen att inom viss tid vidtaga rättelse vid äventyr att verket låter utföra nödvändiga åtgärder på kommunens bekostnad (8 § VägL 1971). Mål om föreläggande för väghållare att utföra visst arbete tillhör för den händelse att besvär skulle anföras över vägverkets beslut regeringens avgörande (tidigare RegR:s).

Fara och hinder för vägtrafik kan emellertid uppkomma av andra anledningar än dem som omförmäles i VägL 1971. Sannolikt äger LSt med stöd av den allmänna kompetensbestämmelsen, enligt vilken det åligger LSt att upprätthålla allmän ordning och säkerhet,⁴ meddela föreskrifter för att undanröja fara och hinder för trafiken (se t. ex. RÅ 1920 K 9, 1940 E 86 och 1951 I 14). Eftersom fråga om åläggande att undanröja dylika olägenheter ej utgör någon vägfråga, torde myndighet kunna förplikta annan än väghållare att vidtaga erforderliga åtgärder.

I RÅ 1920 K 9 kunde myndighet t. ex. förplikta ett järnvägsbolag att anordna bevakning med grindvakt. Vidare ålade RegR i RÅ 1916 ref. 94 järnvägsstyrelsen att verkställa utvidgning av järnvägsövergångar, vilka efter breddning av allmänna vägar hade blivit smalare än vägarna. Se också KB:s utslag i NJA 1930 s. 49 I. RegR har också ansett sig kunna ålägga en ägare av linbana att utföra och bekosta skyddsanordningar vid korsningen med allmän väg (RÅ 1917 ref. 36). Domstol saknar naturligtvis kompetens att meddela föreskrifter om hur allmänna trafikleder bör begagnas (NJA 1916 B 916), men äger å andra sidan exklusiv rätt att avgöra frågan, vem som slutligen skall vidkännas kostnaderna för säkerhetsanordningar (RÅ 1920 K 9, 1916 ref. 94⁵ och 1917 ref. 36⁶).⁷ Se vidare rättsfallen RÅ 1925 K 83, 94, 148, 1929 K 138 och NJA 1930 s. 49.

Det är uppenbart att myndighet ej äger ålägga annan än väghållaren att vidtaga åtgärd, som innefattas i väghållningen. Skulle en tredje man åtaga sig att bygga eller underhålla en allmän väg, blir det givetvis domstols sak att pröva tvist om hans skyldighet att fullgöra åtagandet. Med hänsyn härtill och till vad tidigare anförts torde man kunna formulera följande fördelningsprincip: Fråga om skyldighet för enskilt subjekt, som ej tillika är väghållare, att vidtaga trafiksäkerhetsfrämjande åtgärder, som innefattas i väghållningen.

³ KPr 1971 nr 123 s. 181.

⁴ Om tolkningen av uttrycket "allmän ordning och säkerhet", se Strömberg Förordningsmakten s. 84 ff.

⁵ Med fortsättning i NJA 1922 s. 424.

⁶ Med fortsättning i NJA 1920 s. 550.

⁷ Självfallet kan domstol ej pröva fråga om beskaflenheten av anordningar vid järnvägsövergång med hänsyn till trafiksäkerheten (NJA 1939 B 234).

gärder med en allmän väg prövas av myndighet, då talan innefattar fråga om ordning och säkerhet, och av domstol, då talan innesluter fråga om väghållning på grund av utfästelse.

KB ansågs t. ex. i RÅ 1917 ref. 35 ej kunna ålägga järnvägsstyrelsen att å en allmän väg underhålla erforderliga skyddsräcken. Underhållet torde i stället ha bort åläggas de väghållningsskyldiga.⁸ I NJA 1914 s. 224 var meningarna i HD delade, huruvida fråga om skyldighet för järnvägsstyrelsen att anordna och underhålla belysning i en under viss järnvägssträcka befintlig vägport utgjorde en fråga om ordning och säkerhet eller en fråga om väghållning. Ett JR ansåg att frågan om anordnande av belysning i vägporten för den allmänna vägtrafikens säkerhet, jämlikt 10 § LI 1855, ej tillhörde domstols bedömande och ville därför undanröja domstolarnas beslut i frågan. Majoriteten i HD undanröjde visserligen också domstolarnas beslut, men detta skedde med den motiveringen, att vägstyrelsen och dess medparter ej till stöd för yrkandet om åläggande för järnvägsstyrelsen att anordna och underhålla belysning i vägporten åberopat något *åtagande* i detta hänseende från järnvägsstyrelsens sida samt frågan, huruvida anbringande av sådan belysning skulle äga rum, ej tillhörde domstols bedömande. Dissidenten fann således målet gälla ordningen och säkerheten på ifrågavarande vägstycke, medan HD ansåg målet angå vägunderhållet. I ett senare rättsfall, RÅ 1919 ref. 75, har RegR förklarat att KB i fallet ej hade ägt föreskriva att järnvägsstyrelsen skulle uppsätta och bekosta erforderlig belysning i en vägport, vilket tyder på att även RegR ansett att dylika åtgärder innefattas i vägunderhållet.

§ 2. Gatumål

I praxis har det i några fall varit tveksamt, om fråga rörande skyldighet för kommun att iordningställa gata skall avgöras i judiciell eller administrativ väg.

Fastställandet av stadsplaner torde sedan lång tid tillbaka ha varit avgörande för tillkomsten av gator, i det att dylika planer bl. a. utmärker vilka områden som skall användas till gator, torg och andra allmänna platser (se 25 § ByL).¹ Före tillkomsten av StadsplL 1907 reglerades planväsendet i administrativa författningar, bl. a. i 2 kap. BySt 1874. I NJA 1891 s. 222 hade K.M:t fastställt en regleringsplan för en viss stadsdel, varigenom bl. a. blivit bestämt, att en ny gata skulle framdras. Med åberopande härav uttog H. stämning å staden med yrkande, att staden måtte åläggas att jämlikt bestämmelserna i 5 § av byggnadsstadgan för staden och i enlighet med stadsregleringsplanen utlägga viss gatudel samt härför inom viss tid vidtaga nödiga åtgärder. HovR ansåg att ärendet, i vilket fråga var om föreläggande för staden att jämlikt bestämmelser i stadens byggnadsordning och den fastställda byggnadsplanen framdraga den nya gatudelen och vidtaga därför nödiga åtgärder, ej var av beskaffenhet att tillhöra domstols avgörande. HD fann ej skäl att göra ändring i HovR:s dom.

Med konungens ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt var det dock ej möjligt att i strid med enskildas intressen åstadkomma en tillfredsställande reglering av stadsbyggnadsväsendet. I StadsplL 1907 sammanfördes därför de bestämmelser, som ansågs äga civilrättslig natur.² Enligt 30 § StadsplL 1907 var sta-

⁸ Schalling s. 99.

¹ Sundberg Minnesskrift utgiven av juridiska fakulteten i Uppsala 1929 s. 10 ff.

² Sundberg Minnesskrift utgiven av juridiska fakulteten i Uppsala 1929 s. 24 f; Thulin Festskrift till Pontus Fahlbeck s. 236 ff.

den ansvarig för gatas upplåtande till allmänt begagnande. Bestämmelsen har sedan funnits upptagen i såväl 1: 35 FBL 1917 som 39 § StadspIL 1931 och återfinns numera i 49 § ByL. Sedan stad i civillag ålagts ansvarighet för gatas upplåtande, synes domstol ha ägt behörighet att pröva yrkande om åläggande för stad att utlägga gata. I RÅ 1925 ref. 39 ansåg RegR således att fråga om åläggande för stad att upplåta ny gata för allmänt begagnande tillhörde domstols prövning. Domstol har också prövat frågan i NJA 1931 s. 438 och 1946 s. 561 I.³ Se liknande frågor i RÅ 1928 K 414 och SvJT 1924 rf s. 47. Jfr NJA 1919 A 383.

Det bör tillfogas att det i svensk rätt aldrig funnits uttryckliga författningsbestämmelser om kompetent myndighet att ålägga stad att iordningställa gata. Tänkbara myndigheter skulle vara byggnadsnämnd eller LSt, men utan uttryckligt be-myndigande har dessa myndigheter ansetts sakna dylik befogenhet. Vill man undvika att utestänga den enskilde från möjligheten att få sina anspråk prövade i rättslig väg, bör man således tillerkänna domstol kompetens att avgöra tvist om föreläggande för stad att utlägga gata; som nämnts har domstol också denna kompetens enligt gällande rätt. Men som vidare framgått har domstol i äldre rätt ansetts vara inkompetent att pröva dylik tvist, vilket bör ha sammanhängt med att stads skyldighet att iordningställa gata förr ej var fastslagen i lag. Förmodligen menade man i äldre rätt att fråga om framdragande av gata var av den diskretionära natur, att frågan ej lämpligen borde kunna bli föremål för domstols prövning.⁴ I NJA 1891 s. 222 menade t. o. m. stadens ombudsman att HovR saknat anledning att undandraga sig sakens prövning och att han således ej hade något emot att saken återförvisades till HovR. Trots detta anslöt sig HD till HovR:s uppfattning och förklarade domstol obehörig att befatta sig med tvisten.

³ Bestämmelsen i 1: 35 FBL 1917 hade år 1931 överflyttats till 39 § StadspIL 1931.

⁴ Jägerskiöld är av samma uppfattning. Se Jägerskiöld s. 68 ff och Jägerskiöld FT 1948 s. 209.

Kap. VIII. Frågor om ekonomiska anspråk i socialrätten

I förevarande kapitel kommer överhuvudtaget att behandlas frågor om utbekommande av penningbelopp i socialrätten. Således kommer att beaktas dels fall, där enskilt subjekt riktar anspråk mot det allmänna, och dels fall, där det allmänna yrkar ersättning av antingen enskilt subjekt eller annat allmänt organ. Vad gäller förstnämnda fall kan en enskild person, som önskar utfå ett visst penningbelopp av en social myndighet, tänkas antingen grunda sin talan därpå, att han med tillämpning av en socialförfattning äger rätt till ekonomisk hjälp, såsom socialhjälp, socialförsäkringsförmåner eller bidragsförskott, eller mena, att kommunen obehörigen omhänderhar ett penningbelopp, som i själva verket utgör hans egen- dom. Båda typerna av ersättningsanspråk kommer att uppmärksammas i det följande. En speciell typ av ersättningsanspråk, som också kommer att vinna beaktande i det följande, är enskilds ersättningskrav mot kommun i anledning därav, att den enskilde påstår sig ha lämnat den faktiska hjälp eller vård åt en behövande eller omhändertagen person, för vars meddelande kommunen egentligen bär ansvaret. Det fallet, att staten eller kommun kräver att utfå penningersättning, kommer nedan att uppmärksammas från flera synpunkter. Undersökningen kommer i denna del att omfatta dels fall, där kommun kräver ersättning av den som erhållit hjälpen eller vården, dels fall, där kommun riktar anspråk mot annat enskilt subjekt, som bort lämna hjälp eller vård, dels fall, där kommun, som bistått en behövande, anser sig vara berättigad till ersättning för sina utgifter av den kommun det i första hand ålegat att lämna hjälp eller vård. Vidare har den omständigheten, att vissa hjälpformer, såsom de obligatoriska socialförsäkringarna, till stor del finansieras genom uttagandet av avgifter av vissa medborgare, ansetts kräva att viss uppmärksamhet fästes vid frågor om dylik avgiftsskyldighet.

§ 1. Mål om socialhjälp (fattigvård)

Den första fattigvårdsförordningen utfärdades år 1847. Tidigare hade fattigvården saknat en enhetlig reglering. De grundläggande bestämmelserna bl. a. rörande vilka uppgifter i fråga om fattigas försörjning, som skulle åvila socknar och städer, hade funnits i art. I KF 11/4 1763 (Modée VII s. 5592) angående hospitals- och barnhusinrättningarna i riket.¹ Redan före FvF 1847 torde KB i egenskap av dels tillsynsmyndighet (se 19 § LI 1734) och dels besvärsmyndighet ha ägt pröva framställningar om rättelse i beslut om fattigvård. Beträffande rättegången i fattigvårdsmål stadgade ett KBr av den 15 februari 1803 och en KamK:s därpå grundad kungörelse av den 23 mars samma år,² att tvister rörande fattiga och sjukliga per-

¹ Förnyad genom KF 11/12 1766 (Modée VIII s. 7526).

² Brevet, vilket ej är tryckt, förvaras i riksarkivet. Årstrycket innehåller följande: "Kongl. Maj:ts och Rikets Kamar=Collegii CIRCULAIRE — Bref Til Samtelige Konungens Befallningshafwande, Angående Anwisning til Beswärs anförande öfwer deras Utslag, rörande Fattige Personers wård och rätta wistelse ort. Gifwit Stockholm den 23 Martii 1803."

soners vård och hysande samt rätta vistelseort skulle upptagas av KB och därifrån fick fullföljas genom besvär hos KamK.³

Efter anhållan av ständerna vid riksdagen år 1809 nedsattes en kommitté för att ingå i undersökning om alla särskilda fattiginrättningar i riket.⁴ Kommitténs "Betänkande om Fattigvården i Riket" jämte "Förslag till Allmän Stadga för Fattigvården i Riket och Tiggeriers hämmande" förelades riksdagen år 1823.⁵ Förslaget förkastades av riksdagen på grund av att ridderskapet och adeln fann, att en allmän fattigvårdsstadga för hela riket ovillkorligen skulle åstadkomma rubbning i den då rådande ordningen och till någon del ingripa i den rätt och plikt allmänheten ditintills haft att själv vårda och besörja sina fattigas underhåll.⁶ Det som i förslaget särskilt tilldrar sig uppmärksamhet är den föreslagna besvärsordningen: besvär över KB:s beslut skulle till skillnad från vad som då gällde anföras hos K.M:t.⁷ Kommittén torde härmed ha givit uttryck för den tanken, att en särskild besvärsordning borde tillskapas för den sociala sidan av fattigvården, dvs. för frågor som sammanhänge med fördelningen av understöd bland fattiga. Tidigare synes man i första hand ha uppmärksammat den finansrättsliga sidan, dvs. fattigvården som ett allmänt besvär.⁸ Sistnämnda förhållande torde ha medfört, att de sociala frågorna ditiills varit dominerade av skattesympunkter och att besvär över KB:s beslut i nämnda frågor därför som nämnts skulle föras hos KamK. Betecknande härför är också att, sedan de sakkunniga i 1839 års betänkande om fattigvården — vilket sedermera kom att ligga till grund för FvF 1847 — föreslagit att klagan över KB:s beslut skulle anföras direkt hos K.M:t,⁹ det från vissa håll framkom invändningar mot förslaget att skilja KamK från fattigvårdsmål av just det skälet, att målen kunde innefatta beskattningsfrågor.¹⁰

Enligt FvF 1847 skulle klagan över fattigvårdsstyrelsens åtgärder eller samma styrelsens beslut i fattigvårdsmål ävensom tvister därom emellan särskilda samhällen upptagas och prövas i Stockholm av överståthållaren och i andra orter av KB (22 §, 1 mom.). Vidare kunde besvär över KB:s beslut i sådana mål eller i frågor, som eljest angick fattigvården, anföras hos K.M:t i ecklesiastikdepartementet (22 §, 2 mom.). Genom FvF 1847 torde det således ha införts en besvärsordning, som ej var dikterad av skattehänsyn. Det är dock att märka, att förordningen innehöll ej blott regler för den sociala sidan av fattigvården utan även regler rörande generell bidragsskyldighet åt fattigvårdsverksamhet (10 §). Jfr NT 1877 s. 760 (instansordningen: KB—KamK—K.M:t). FvF 1847 innehöll tillika en erinran om KB:s behörighet att utöva tillsyn över fattigvården, vilken behörighet innefattade bl. a. befogenhet att rätta felaktiga tillämpningar av förordningen (26 §, 1 mom.).

³ KPr 1823 nr 2 s. 93; Betänkande om fattigvården 1839 s. 10; Broomé Fattigvårdslagstiftningen s. 83.

⁴ KPr 1823 nr 2 s. 73 f.

⁵ KPr 1823 nr 2 s. 73, 126.

⁶ Bih 1823 IX, 3:e bandet s. 118 f.

⁷ KPr 1823 nr 2 s. 156.

⁸ Märk t. ex. den provisoriska kungörelsen av den 14 februari 1811 angående den allmänna skyldigheten att bidra till de fattigas vård och försörjande. Tryckt i årstrycket. — Enligt KamKI 1838 räknades fattigvården till de frågor — i avseende på de jorden åliggande extraordinarie skyldigheter och besvär — vilka tillhörde KamK:s prövning och handläggning (7 §, 9:o).

⁹ Betänkande om fattigvården 1839 s. 190.

¹⁰ Se t. ex. KPr 1840—41 nr 8 s. 20 då frågan förevar i KamK.

Genom FvF 1853 infördes KR såsom en mellaninstans i besvärshandlingen. Besvär över KB:s beslut i frågor om fattigvård fick anföras hos KR (22 §, 3 mom.) och den som var missnöjd med KR:s beslut ägde att däröver anföra besvär hos K.M:t (22 §, 5 mom.). Bestämmelsen i FvF 1847 om KB:s tillsynsbefogenhet överflyttades till FvF 1853 (26 §, 1 mom.).

FvF 1871 medförde i flera avseenden betydelsefulla reformer inom fattigvården. Några av nydaningarna sammanhänge med hur man uppfattade fattigvårdens rättsliga natur.¹¹ Redan i de båda föregående förordningarna hade stadgats att, som fattigunderstöd var en nödhjälps av kristligt deltagande för den behövande, allt pockande, då understödet söktes, eller klandrande utlåtelse om dess beskaffenhet, då det emottogs, var alldeles förbjudna (8 §, 1 mom. FvF 1847 och 8 § FvF 1853). Denna tankegång utnyttjades i FvF 1871 för att komma till rätta med den då tilltagande fattigdomen och den i samma mån tillväxande fattigvårdsskatten.¹²

Riksdagen år 1869 ansåg att FvF 1853 i viss mån medverkade till fattigdomens tilltagande.¹³ Enligt riksdagen bestod felet däri, att meddelandet av hjälp enligt FvF 1853 var obligatoriskt eller att den fattige kunde såsom en honom tillkommande rättighet fordra understöd och med lagens biträde tilltvinga sig hjälp, då enligt sakens inre natur all hjälp måste ha sin egentliga grund i frivillighet, medlidande och kristlig kärlek. Riksdagen föreslog att fattigvårdsbidrag i princip borde bero på de givandes prövning och således vara frivilligt, dock att fattigvårdsbidraget i vissa ömmande fall skulle vara obligatoriskt. Enligt FvF 1871 skulle obligatorisk fattigvård utgå, då minderårig eller den, som i följd av ålderdom, kropps- eller sinnessjukdom, vanförhet eller lyte var oförmögen att genom arbete förvärva vad till livets uppehållande oundgängligen erfordrades, befanns sakna egna medel samt underhåll och vård av annan (1 §). Beträffande frivillig fattigvård ankom det i princip på fattigvårdsstyrelse att meddela fattigvård, i den mån styrelsen prövade så nödigt (2 §).

Uppfattningen, att fattigunderstöd utgjorde en nödhjälps av kristligt deltagande, medförde att besvärshandlingen för fattigvårdssökande i stort sett bortogs. Den huvudsakliga rättelsemöjlighet FvF 1871 anvisade den som var missnöjd med fattigvårdsstyrelsens beslut var, att han hos fattigvårdsstyrelsens ordförande fick *begära*, att beslutet underställdes fattigvårdssamhällets prövning (46 §, 1 mom.). Ärendet avgjordes av kommunalstämma, kommunalfullmäktige, allmän rådstuga eller stadsfullmäktige eller också av en särskild för ändamålet tillsatt kommunal nämnd (stundom kallad samvetsnämnden) (46 §, 1 och 2 mom.). Över nämnda organs beslut fick besvär emellertid *ej* anföras i annat fall än att klaganden tilltrorde sig kunna visa, att beslutet *ej* tillkommit i laga ordning (46 §, 3 mom.).¹⁴ I förarbetena ansågs att, om besvärshandlingen bortogs, den behövande kom att uppfatta den fattigvård han sökte såsom en åtgärd av barmhärtighet, på vilken han *ej* kunde

¹¹ En utförlig framställning om fattigvårdens rättsliga natur finns hos Jägerskiöld FT 1955 s. 249 ff, 325 ff. Se också Broomé Fattigvårdslagstiftningen s. 12 ff, Fattigvårdslagstiftningskommittén II, del I avd. 2 s. 18 ff, Sundberg FT 1946 s. 285 ff och Strömberg FT 1950 s. 381 ff.

¹² En intressant bakgrund till FvF 1871 tecknas av Törnebladh i ST 1905 s. 271. Det i NT 1869 s. 327 refererade fallet torde ha spelat en stor roll i diskussionen. I målet anförde understödsgärens besvär över beslut rörande sättet för meddelande av fattigvård åt honom.

¹³ RSkr 1869 nr 69 s. 14 f.

¹⁴ För dylik klagan gällde vad i kommunallagarna stadgades om besvär (46 §, 3 mom.).

pocka.¹⁵ Samtidigt menade man att den enskildes intressen fullt betryggande tillgodosågs genom den övervakning av fattigvården, som ålåg KB. I förordningen inflöt också en bestämmelse, vari stadgades att KB, som hade till ämbetsplikt att vaka över fattigvårdens behöriga handhavande, ej var betagen att tillhålla det fattigvårdssamhälle, som underlät lämna obligatorisk fattigvård, att fullgöra sin skyldighet (46 §, 4 mom.). Vissa uttalanden i förarbetena tyder på att enskild person ej skulle ha ägt klaga över att KB förklarade, att en anmälan ej förtjänade avseende.¹⁶

En annan nyhet i FvF 1871 var att besvär över KR:s beslut i tvister om ersättning för utgiven fattigvård skulle anföras hos HD (49 §). Tanken, att HD borde vara högsta instans i fattigvårdsmålen, härrörde från riksdagen 1868, vid vilken SäU hade föreslagit en dylik lösning.¹⁷ Samma år utarbetades ett förslag inom ecklesiastikdepartementet att fattigvårdsärenden, som tillhörde departementets handläggning, skulle överflyttas till HD.¹⁸ Förslaget rönt dock kritik från HD, vars flesta ledamöter menade att, då fattigunderstödet i FvF 1853 förklarades vara en nödhjälp av kristligt deltagande för den behövande, fattigvårdsärendena i allmänhet borde betraktas såsom rena förvaltningsärenden.¹⁹ Inom regeringen torde man emellertid ha varit av den åsikten, att tvister om ersättning för bestridd fattigvård utgjorde ett slags fordringstvister.²⁰ Det skulle m. a. o. ha förelegat en väsentlig skillnad mellan det fall, då enskild begärde fattigvård, vilken begäran innefattade en förvaltningsfråga, och det fall, då samhälle krävde ersättning för lämnad fattigvård, vilket krav var ett rättsanspråk grundat ”på lagens bestämmelser och på faktiska förhållanden”.

Fattigvårdsmålen överflyttning till HD torde ha medfört en strängare formell lagtillämpning i dessa mål.²¹ Förläggandet av fattigvårdsmål under HD bidrog till att antalet oavgjorda mål vid varje årsslut ständigt ökade.²² Omkring år 1890 var balansen så stor, att man allmänt insåg att motåtgärder måste sättas in.²³ Av denna anledning avlät K.M:t proposition år 1894 (nr 37) om att HD:s befattning med fattigvårdsmål skulle upphöra, vilket förslag riksdagen också biträdde. Samma år erhöi 49 § FvF 1871 den ändrade lydelsen, att klagan över KR:s beslut i fattigvårdsärenden ej fick föras.²⁴

Genom FvL återinfördes möjligheten att anföras besvär över fattigvårdsstyrelsens beslut, varigenom sökt fattigvård helt och hållet eller till någon del vägrats eller som avsåg sättet för fattigvårds meddelande (78 §, 1 mom.). Besvären skulle anföras hos KB, över vars beslut besvär sedan kunde anföras hos KR (81 §, 1 mom.). Denna nyordning sammanhänge med en ändrad uppfattning om fattigvårdens rättsliga natur. Fattigvårdslagstiftningskommittén utgick från den föreställning-

¹⁵ Betänkande om fattigvården 1870 s. 15.

¹⁶ Betänkande om fattigvården 1870 s. 15. Se också Strömberg FT 1950 s. 382 och de av honom anförda fallen.

¹⁷ SäU 1868 nr 1 s. 40.

¹⁸ NT 1869 s. 20 f.

¹⁹ NT 1869 s. 23, 25, 29.

²⁰ Statsrådet Bergs yttrande i riksdagen. RProt 1871 I, 4:e bandet s. 334.

²¹ Törnebladh ST 1905 s. 271.

²² Montan s. 245 ff.

²³ Se t. ex. motionerna Mot 1888 I nr 75 och Mot 1889 I nr 28. I det förra fallet delade FK:s TU motionärens uppfattning (FK:s TU 1888 nr 18) och i det senare var LU positivt inställt till motionen (LU 1889 nr 46).

²⁴ Lag 18/5 1894 (nr 34) angående ändrad lydelse av 49 § i FvF 1871.

en att, när staten genom sin lagstiftning uppdragit handhavandet av fattigvården åt kommunerna och därvid i vissa fall föreskrivit fattigvårds utgående såsom ett åliggande för kommunerna, detta för den enskilde innebar en *rätt* gentemot kommunen att utfå vad staten sålunda tillförsäkrat honom.²⁵ Uteblev det påyrkade understödet, borde det enligt kommittén finnas möjlighet för den enskilde att få prövat, huruvida den kommunala fattigvårdsmyndigheten haft giltiga skäl för sin vägran.²⁶ Kommittén framhöll vidare att denna rätt att kunna utkräva fattigunderstöd var *av helt annat slag än de rättigheter, som reglerades i civillagen och kunde utkrävas vid domstol.* ”Både dess tillvaro och dess omfång måste bestämmas efter offentligrättsliga grunder och dess bedömande i det särskilda fallet vara i viss mån överlåtet åt det allmännas organ.”²⁷

En fattigvårdssökande — eller eljest envar — kunde dessutom vinna rättelse i ett felaktigt beslut av fattigvårdsstyrelse genom hänvändelse till KB i den senares egenskap av tillsynsmyndighet. Enligt 78 §, 2 mom. ägde envar rätt att hos KB göra anmälan om underlåtenhet av fattigvårdssamhälle att lämna fattigvård. Besvär över KB:s åtgärder på grund av anmälan kunde anföras hos KR (81 §, 1 mom.).

För avgörande av tvister om ersättning för lämnad fattigvård bibehölls samma ordning som i FvF 1871, dvs. KB skulle pröva tvisterna i första instans och KR i andra. I syfte att förebygga processer mellan fattigvårdssamhällen föreskrevs en obligatorisk skriftväxling mellan samhällena, innan de fick väcka talan hos KB (53 §).

ShjL, som vid sin tillkomst karakteriserades som bl. a. en reviderad fattigvårdslag under nytt namn,²⁸ skiljer sig i de hänseenden, som lagen i förevarande framställning intresserar, endast på några enstaka punkter från FvL.²⁹ Besvärslagarna i ShjL är således i stort sett i sak desamma som i FvL. Enligt 54 § får besvär över socialnämnds beslut i ärende rörande meddelande av socialhjälp anföras hos LSt. Vidare gäller samma besvärssystem i socialhjälpsmål som tidigare i fattigvårdsmål, dvs. att besvär över LSt:s beslut anføres hos KR (58 och 60 m. fl. §§). Liksom tidigare utövas tillsynen över socialhjälpssyftets verksamhet av LSt (52 §). Förvaltningsrättsreformen har dock medfört att KR:s utslag numera i princip är överklagbara, så att om fullföljdstillstånd meddelas besvär över KR:s utslag kan komma under RegR:s prövning.

Av den ovan lämnade översikten torde ha framgått att man redan tidigt skilde mellan två former av fattigvårdsprocess.³⁰ Den ena formen användes, då en en-

²⁵ Fattigvårdslagstiftningskommittén II, del I avd. 2 s. 20, 422.

²⁶ Jb. — Departementschefen var av samma mening. KPr 1918 nr 135 s. 493. — KR var däremot av motsatt uppfattning: ”Naturligt är, att samhället även effektivt vakar däröver, att dess bud härutinnan varder behörigen efterlevt, och rättande ingriper, där sådant finnes av nöden. Men ingalunda följer av denna ordning för fyllande av en samhällets humanitära uppgift, att den enskilde samhällsmedlemmen därigenom tillagts en positiv rätt emot kommunen till understöd med befogenhet för honom att, om han ej finner sig tillfredsställd med den prövning av behovet, som i stadgad ordning försiggått, eller med det understöd, som tilläven tyrs beviljats honom, i processuell väg göra sina anspråk gällande.” KPr 1918 nr 135 s. 490.

²⁷ Fattigvårdslagstiftningskommittén II, del I avd. 2 s. 20.

²⁸ Wernlund FT 1957 s. 15.

²⁹ De reformer, som Socialvårdskommittén (SOU 1950: 11) hade föreslagit, var i stort sett utelämnade i departementsförslaget.

³⁰ Jfr Sundberg s. 513, som skiljer mellan den allmänna fattigvårdsprocessen och den egentliga fattigvårdsprocessen eller refusionsprocessen.

skild person förde talan om utbekommande av understöd. Den andra begagnades vid talan om ersättning för meddelad fattigvård. Eftersom också ShjL bygger på denna uppdelning faller det sig naturligt att nedanstående undersökning i huvudsak följer samma schema.

I. Frågor om utbekommande av socialhjälp (fattigvård)

Enligt FvF 1847 och FvF 1853 hade den enskilde möjlighet att hos KB överklaga fattigvårdsstyrelsens beslut, varigenom sökt fattigvård blivit vägrad.³¹ Besvär över KB:s beslut kunde anföras hos K.M:t, eventuellt med KR som mellaninstans.³² Samma besvärssordning torde ha gällt för mål, som angick sättet för fattigvårdsmeddelande (NT 1869 s. 327).³³ Som ovan framgått utestängdes den enskilde i FvF 1871 från att anföras besvär över fattigvårdssamhälles beslut, varigenom fattigvård vägrats. Den enskilde var dock fortfarande bevarad vid sin rätt att hos KB göra anmälan om det inträffade. Att döma av förarbetena torde anmälaren ej ha kunnat klaga över KB:s åtgärder i ett dylikt fall.³⁴ Det sistnämnda bekräftas också av rättspraxis (se SKT 1912 s. 83, 1913 s. 193, 1914 s. 193, 1915 s. 69, 1918 s. 74, RÅ 1913 Jo 96, 1914 Jo 137 och 1918 Jo 51).

Eftersom den enskilde ägde små möjligheter att vinna rättelse i ett avslagsbeslut om fattigvård, inställer sig lätt frågan, huruvida han ej genom domstolstalan skulle ha kunnat utbekomma den sökta fattigvården. Man bör emellertid ihågkomma, att anledningen till att en fattigvårdssökande saknade egentlig besvärsrätt var att man vid tillkomsten av FvF 1871 hade uppfattat fattigvårdsbidraget såsom en gåva från samhällets sida och därför ansett sökanden ej äga något anspråk på fattigvård. Redan härav torde följa att en domstol ej bör ha varit behörig att pröva ett yrkande om utbekommande av en dylik "gåva". I annat fall skulle domstolen, enligt den tidens uppfattning, ha kommit att uppträda på givaresidan och fatta beslut i styrelsens ställe. Denna förmodan, att domstol ej bör ha varit kompetent att handlägga dylika frågor, vinner också stöd av rättspraxis:

I NJA 1876 s. 238 (= NT 1876 s. 670) hade en frånskild hustru ingivit en skrift till KB med yrkande att, som hon själv ej förmådde försörja sina tre under äktenskapet födda, minderåriga barn, en viss fattigvårdsstyrelse, som utövade husbonde- och målsmansrätt över mannen, måtte varda ålagd lämna henne nödigt bidrag till barnens uppehälle. KB hade genom resolution förklarat, att ansökningen ej föranlett till vidare åtgärd "härstädes" och lämnat den med beslutet missnöjde hänvisning att däruti söka ändring hos K.M:t genom besvär, vilka bort inges i ecklesiastikdepartementet.³⁵ I stället för att anföras besvär enligt hänvisningen instämde den frånskilda hustrun ordföranden i fattigvårdsstyrelsen till domstol och framställde enahanda påstående som hos KB. HovR, i vars utslag HD ej gjorde ändring, förklarade sig ej vara behörig att upptaga

³¹ De allmänna besvärssystemen i FvF 1847 (22 §) och FvF 1853 (22 §) torde nämligen också ha omfattat dylik klagan.

³² Som ovan framgått infördes KR som mellaninstans genom FvF 1853.

³³ I slutet av referatet anmärker redaktionen, att det i många tidningar omtalats att HD skulle ha handlagt målet, vilket redaktionen finner synnerligen märkligt.

³⁴ Däremot kunde fattigvårdssamhälle klaga hos KR över KB:s beslut, varigenom samhället ålagts att utge fattigvård (SKT 1901 s. 172, 1905 s. 89, 1908 s. 123, 1910 s. 123 och 1918 s. 163).

³⁵ Denna besvärshänvisning var sannolikt felaktig. Som framgått torde talan mot KB:s beslut ej ha varit möjlig.

målet till prövning, då klagandens i målet förda talan avsåg åläggande för fattigvårdsstyrelsen att lämna understöd åt klagandens minderåriga barn, men ärende av sådan beskaffenhet ej tillhörde domstols prövning.

Genom FvL förändrades bilden något. Som ovan framgått återinfördes möjligheten att klaga över beslut, varigenom fattigvård vägrats. Av förarbetena till lagen framgick att en behövande hade ett verkligt anspråk på fattigvård, men också att rätten till fattigunderstöd var av helt annat slag än de rättigheter, som kunde utkrävas vid domstol. Den enskilde ansågs således äga rättsanspråk på fattigunderstöd, men anspråket skulle bedömas efter offentlighetsrättsliga grunder, vilka domstol ej var skickad att döma efter. Dessa synpunkter torde också kunna appliceras på gällande rätt. Enligt 6 § ShjL har socialnämnden bl. a. att bestämma, i vilka fall, i vilken omfattning och under vilka former socialhjälp skall meddelas. Över socialnämnds beslut i ärende rörande meddelande av socialhjälp kan besvär anföras hos LSt (54 § ShjL). Talan mot LSt:s beslut kan i sin tur fullföljas hos KR, vars beslut numera eventuellt kan överklagas hos RegR (58 och 60 §§ ShjL). Därjämte gäller att LSt skall ålägga kommun att lämna obligatorisk socialhjälp, om kommunen underlåter att fullgöra sin skyldighet härutinnan (52 § ShjL). Däremot är det föga troligt, att en enskild person vid sidan av dessa möjligheter kan begagna domstolsvägen för att få kommun ålagd att utge socialhjälp.

En av förutsättningarna för att enskild persons ersättningsanspråk mot kommun skall prövas i den för socialhjälpsmål stadgade ordningen är självfallet, att yrkandet gäller utbekommande av sådan ersättning, som avses i ShjL. En enskild person, som yrkar ersättning av kommun med åberopande av annan rättsgrund än ShjL:s regler, kommer att, i den mån talan baseras på en civilrättslig rättsgrund, såsom avtalsrättsliga eller skadeståndsrättsliga principer, få utföra sin talan vid domstol.

I KÅ II 1961 ref. 19 hade en länsarbetsnämnd av utbildningsbidrag till socialnämnd betalt socialhjälp, som lämnats som förskott å bidraget. Överenskommelse hade träffats mellan socialnämnden och hjälptagaren, att nämnden skulle äga ur bidraget gottgöra sig för den lämnade hjälpen. Yrkande att vad länsarbetsnämnden betalat till socialnämnden skulle utgivas till vårdtagaren fann KR innefatta ett ämne varmed det ej tillkom KR att taga befattning. Däremot ansåg KR i KÅ II 1957 ref. 2 att fråga om åläggande för fattigvårdsstyrelse att utfärda ansvarsförbindelse för kostnader i samband med omskolning kunde handläggas i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen. Det senare fallet torde ha gällt frågan i vilken form hjälpen skulle lämnas.

Enligt 1 § KK 25/5 1962 (nr 393) om rätt i vissa fall för kommun eller annan att uppbära folkpension äger kommun, om pensionsberättigad under hel månad är intagen i ålderdomshem eller åtnjuter vård eller försörjning mot avgift, som erlägges av kommun, uppbära den pensionsberättigades folkpension för månaden samt därav tillgodogöra sig sina kostnader för vården eller försörjningen. Yrkande av enskild person, som åtnjuter socialhjälp, att av socialnämnd utbekomma pensionsmedel har ansetts utgöra ett anspråk, som ej är av beskaffenhet att skola prövas i den för socialvårdsmål stadgade ordningen (KÅ II 1959 ref. 7). Se också KÅ II 1925 ref. 14. Däremot har en talan om åläggande för socialnämnd att till vårdtagares dödsbo utge för vissa perioder uppkomna överskott å hans av socialnämnden

omhändertagna pensionsmedel ansetts kunna handläggas i sagda ordning (KÅ II 1963 ref. 12). I det förra fallet har hjälptagaren bestritt nämndens befogenhet att överhuvudtaget förfoga över pensionsmedlen, vilket givit upphov till en tvist, som regleras utanför ShjL:s område. Det senare fallet gäller, å andra sidan, nämnds skyldighet att utge överskott, vilken fråga bottnar i en tvist om storleken av den ersättning, som nämnden äger uppbära för lämnad socialhjälp.

I 3 § FvF 1871 och 3 § FvL fanns bestämmelser om försörjningsplikt dels mellan makar och dels mellan föräldrar och barn. Stadgandena ägde främst betydelse i ersättningsprocesser mellan fattigvårdssamhällen och enskilda. Emellertid förekom det, att enskild person under återopande av denna författningsstadgade försörjningsskyldighet yrkade åläggande för annan enskild person att bidra till hans underhåll. Det var här fråga om en tvist, i vilken fattigvårdssamhälle ej intog partsställning och vars avgörande ej — i varje fall ej i första hand — kom att få konsekvenser för det allmännas fattigvård. I praxis ansågs tvisterna tillhöra domstols prövning.³⁶ Se t. ex. NJA 1880 s. 3 (fader om åläggande för sina barn att bidra till hans försörjning), W ref. 778 (enskild om åläggande för broder att ersätta underhåll åt deras fader), RÅ 1910 ref. 32 (son om åläggande för sin faders förmyndare att utge understöd åt honom och hans familj) och KÅ II 1925 ref. 27 (förmyndare om åläggande för den omyndiges make att ersätta förmyndaren för underhåll av den omyndige).

ShjL saknar bestämmelser, i vad mån enskild person, som i trängande fall lämnat en nödställd hjälp, äger erhålla ersättning av kommun härför. Ej heller har fattigvårdsförfattningarna haft något att säga om sådana ersättningsanspråk. I praxis har dock enskild person, som omhändertagit en behövande, under vissa förhållanden ansetts kunna föra talan om ersättning för den lämnade vården i den för socialhjälpsmål stadgade ordningen.

Yrkande om ersättning för lämnad hjälp åt nödställd, som varit berättigad till socialhjälp (fattigvård), av t. ex. barnmorska (RÅ 1925 S 12 med fortsättning i KÅ II 1925 ref. 34), läkare (KÅ II 1937 ref. 38), chaufför (KÅ II 1934 ref. 27 och 1941 ref. 1),³⁷ hemhjälp (KÅ II 1935 ref. 6) och innehavare av enskilt sjukhem (KÅ II 1966 ref. 6) har prövats i socialhjälpsmålss-(fattigvårdsmålss-)väg. Se också KÅ II 1928 ref. 27 och 49. Givetvis måste den som givit vården verkligen ha avsett att gå socialnämndens ärenden.³⁸ I KÅ II 1928 ref. 29 hade t. ex. fattigvårdssamhälle och enskild samtidigt lämnat hjälp (den senare hade upplåtit en lägenhet åt understödstagaren under tid, då fattigvårdsstyrelsen också tillhandahöll bostad), vilket medförde att den enskildes yrkande om hyresersättning ej ansågs kunna prövas i den ordning, som om fattigvårdsmål var stadgat.

Med avseende å FvF 1871 fanns olika sätt att förklara, varför enskilds ersättningsanspråk mot fattigvårdssamhälle för den vård den enskilde lämnat åt behövande borde handläggas i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen. Ett sätt var att anse att hjälparen, som förskotterat fattigvården, inträdde i understödstagarens ställe och ägde hos vissa representanter för fattigvårdsstyrelsen anmäla hjälpbeho-

³⁶ I finsk rätt synes dylika tvister däremot skola avgöras i administrativ väg. Se exempelvis den finska rättsfallssamlingen Redogörelser och meddelanden angående av HD träffade avgöranden år 1927 s. 11.

³⁷ Jfr HR i SvJT 1934 rf s. 63; HovR prövade dock ej invändningen om domstols behörighet, då HovR ansåg invändningen vara för sent framställd.

³⁸ Ekeberg ET 1905 s. 376.

vet (jfr 11 § FvF 1871). Denna uppfattning borde dock ha inneburit, att fattigvårdssamhällets beslut ej kunde överklagas. Den enda utväg, som då stod till buds, skulle ha varit att anlita KB i dess egenskap av tillsynsmyndighet. Ett annat sätt att förklara nämnda handlägningsordning var att betrakta hjälparen som ställföreträdare för fattigvårdssamhället. Hjälparen erhöll då samma rätt att utkräva ersättning av fattigvårdssamhälle, som i allmänhet tillkom fattigvårdssamhälle mot annat samhälle. I praxis synes man ha beaktat båda förklaringarna. Hjälparen kunde således föra talan i den ordning, som gällde för handläggning av ersättningstvister mellan samhällen. En förutsättning härför var dock att *anmälan* om fattigvårdsbehov hade gjorts (SKT 1905 s. 149 och 1910 s. 84). Hade dylik anmälan försummats, torde endast en civilrättslig fordran mot den hjälpte ha förelegat från den som lämnat understödet.³⁹

Den nutida uppfattningen angående naturen av den rätt, som finns för annan än den nödställde att hos kommun begära hjälp, torde hänföra sig till ett uttalande av Fattigvårdslagstiftningskommittén. I anslutning till sitt förslag om klagorätt för understödssökande eller understödstagare förklarade kommittén, att det torde vara uppenbart, att endast dessa personer var behöriga att anföra besvär hos KB, varmed kommittén dock ej ville ha sagt, att besvärsrätten, lika litet som rätten att hos fattigvårdsstyrelsen begära fattigvård, var inskränkt till den nödställde själv eller den som var lagligen satt att föra hans talan.⁴⁰ Enligt kommittén fick även en utomstående under vissa förhållanden anses berättigad att begära fattigvård åt t. ex. en person, som han i nödläge tagit sig an, och i sådant fall även anföra besvär över fattigvårdsstyrelsens i anledning av hans begäran meddelade beslut. Då genom FvL besvärsrätt för vårdsökande åter infördes, kom således den som givit vård åt annan att kunna utsöka ersättning i den ordning, vari den fattige kunde begära hjälp och vidare klaga över vägrad fattigvård.

Har en hjälpare möjlighet att få sin ersättningstalan mot kommun prövad i den ordning, som gäller för socialhjälpsmål, kan ersättningsanspråket ej tillika komma under domstols bedömande (NJA 1954 s. 197 och SvJT 1954 rf s. 63). Stundom kan det inträffa, att en kommun har slutit avtal med enskild person angående meddelande av vård åt en person, vilken kommunen beslutat hjälpa. I ett sådant fall bör en tvist om ersättning på grundval av avtalet uppfattas som en tvist av rent civil natur, som endast domstol kan avgöra. Tvist om innebörden av överenskomelse att mot ersättning vårda åldring har t. ex. i KÅ II 1968 ref. 7 ansetts ej kunna handläggas i den för socialvårdsmål stadgade ordningen. Se också de äldre rättsfallen NJA 1881 s. 442 och 1914 A 448 samt F 1905 ref. 1 (det i referatet omnämnda tidigare utslaget av KB).

II. Frågor om ersättning för lämnad socialhjälp (fattigvård)

A. Kommuns (fattigvårdssamhälles) rätt till ersättning av enskild

Redan under den tid, då FvF 1847 och FvF 1853 var i kraft, torde fattigvårdssamhälle ha ägt rätt till ersättning av enskild för meddelad fattigvård. Denna befogen-

³⁹ Ekeberg ET 1905 s. 377 f; Jägerskiöld FT 1955 s. 272.

⁴⁰ Fattigvårdslagstiftningskommittén II, del I avd. 2 s. 424.

het kan synas ha stått i strid med den då rådande föreställningen om fattigvårdens natur av gåva, men man torde vid denna tid ha menat, att fattigvården också ägde en annan sida. De kommitterade som utarbetade Betänkande om fattigvården 1839 förklarade nämligen omedelbart efter att ha karakteriserat fattigunderstödet som en nödhjälp av kristlig omvårdnad för den lidande, att understödet också var ett förskott, för vilket mottagaren stod i skuld och som borde gottgöras, i den mån det gavs möjlighet.⁴¹

Som skäl för en återbetalningsskyldighet anfördes av Fattigvårdslagstiftningskommittén folkuppfostringssynpunkter men också betydelsen för fattigvårdssamhällets ekonomi.⁴²

I departementsförslaget till ShjL hade den i princip oinskränkta återbetalningsskyldighet, som enligt FvL åvilade hjälptagaren, väsentligen beskrivits.⁴³ Se härom vidare nedan. Departementschefen förklarade härvid att de belopp, som kunnat uttagas, var så ringa, att det ur kommunalekonomisk synpunkt knappast fanns någon anledning att bibehålla återbetalningsskyldigheten. Vidare påpekade han att FvL:s regler om återbetalningsskyldighet haft en viss folkpsykologisk effekt, som kommittén ej förutsatt. Den omständigheten, att nya hjälpformer ej förknippats med återbetalningsskyldighet, medan sådan skyldighet allttjämt bibehållits vid fattigvård, hade enligt departementschefen medverkat till att diskreditera fattigvården som hjälpform betraktad och i vida kretsar skapa motvilja mot att anlita denna hjälpform.

1) *Krav mot hjälptagaren*

FvF 1847 och FvF 1853. Enligt FvF 1847 och FvF 1853 skulle, då någon intogs i fattighus eller till full fattigförsörjning, allt vad personen då ägde tillfalla fattigvården, vars styrelse ägde oinskränkt användningsrätt till egendomen (9 §). Detsamma gällde, om någon egendom sedermera tillföll fattighjon, om ej fattigvården för hjonet då upphörde (9 §). I övrigt saknades bestämmelser rörande fattigvårdssamhällets rätt till ersättning ur fattighjons tillgångar. Ej heller framgick det av förordningarna, huruvida en talan om rätt till fattighjons egendom kunde prövas i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen. I SJA 29 s. 553 prövade i stället domstol fråga om fattigvårdsförsamlings rätt att av fattighjon tillfallna arvsmedel erhålla ersättning för underhåll, som lämnats hjonet.⁴⁴

FvF 1871. Enligt FvF 1871 var fattigvårdssamhälle berättigat att av den egendom, som tillhörde någon, då han kom i åtnjutande av fattigvård, eller honom sedermera tillföll, erhålla gottgörelse ej mindre för lämnad fattigvård än även för hemsändnings- eller begravningskostnad, när sådan ifrågakommit (36 §, 1 mom.). Vidare stadgade förordningen att, om någon emottogs till full försörjning, som ej blott var tillfällig, allt vad han då ägde skulle tillfalla det fattigvårdssamhälle, som bekostade fattigvården (36 §, 2 mom.).

⁴¹ Betänkande om fattigvården 1839 s. 186.

⁴² Fattigvårdslagstiftningskommittén II, del I avd. 2 s. 358.

⁴³ KPr 1955 nr 177 s. 221 f.

⁴⁴ Till en början riktades talan mot både det avlidna fattighjonets närmaste skyldemän och hjonets förmyndare. Senare torde överenskommelse ha träffats, att fattigvårdsstyrelsen endast riktade anspråk mot skyldemännen.

Förordningen saknade föreskrifter, huruvida samhället kunde göra sin rätt gällande i administrativ ordning. Det torde dock ha utbildat sig en stadig praxis, att KB på ansökan av fattigvårdsstyrelse kunde pröva ersättningsyrkande mot hjälptagaren och att besvär över KB:s beslut härom kunde fullföljas hos KR.

Således fann KR i F 1904 ref. 9 att ett yrkande av fattigvårdsstyrelse om ersättning ur vårdtagarens tillgångar var av beskaffenhet att böra behandlas i den ordning, som stadgades i FvF 1871. KB hade dock förklarat att ansökningen ej kunde avgöras i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen. Målet F 1910 ref. 46, i vilket fattigvårdsstyrelse yrkade ersättning med hänsyn till att understödstagaren tilldömts en större skadeersättning, behandlades också i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen. Klagandens invändning i KR, att målet borde behandlas av allmän domstol, beaktades ej. I F 1914 ref. 56 handlades fattigvårdsstyrelsens talan mot en understödstagare rörande ersättning för vad styrelsen fått utge till stad,⁴⁵ vilken meddelat vård åt densamme, i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen. Se vidare SKT 1915 s. 62 och 110.

Men också domstolsvägen synes ha stått öppen för framställande av dylika ersättningsanspråk. I NJA 1907 s. 317 prövade allmän domstol ett yrkande av en fattigvårdsstyrelse att av arvsmedel, som tillfallit fattighjon, utbekomma ersättning för lämnad fattigvård. Avsaknaden av särskilda bestämmelser om ordningen för utförande av förevarande ersättningstalan synes sålunda ha medfört, att talan kunde prövas av både domstol och myndighet.⁴⁶

Fråga om ersättning ur en avliden persons kvarlåtenskap för fattigvård åt den avlidne i livstiden kunde också behandlas i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen (F 1903 ref. 14, 1904 ref. 44 och SKT 1917 s. 108). Fattigvårdssamhällets talan grundades härvid i allmänhet på de bestämmelser, som berättigade samhället att ur den hjälptes egendom erhålla gottgörelse för lämnad fattigvård (se 36 §, 1 mom.). Emellertid kunde en talan, som riktade sig mot en dödsbodelägare, också anses ha den innebörden, att denne i egenskap av försörjningsskyldig enligt FvF 1871 borde förpliktas att ersätta samhällets kostnader för fattigvård åt den avlidne (se 29 §, 2 mom.). Den senare typen av ersättningstvist kommer att närmare behandlas i nästa avsnitt.

Om talan gällde att utfå ersättning ur kvarlåtenskapen, kunde KR dock ej upptaga till avgörande tvist om vad som var att hänföra till den avlidnes kvarlåtenskap. En dylik tvist fick i stället slitas på det sättet, att fattigvårdssamhället instämde vederbörande dödsbodelägare till domstol. Det anförda belyses av följande fall:

Då en son till en avliden person *uppburit ett belopp från en självhjälpsförening, vilken den avlidne tillhört*, yrkade en fattigvårdsstyrelse i F 1908 ref. 57 att sonen måtte förpliktas att till styrelsen återgälda det belopp, som utgivits i fattigunderstöd. Sonen bestred ersättningsskyldighet, då han ansåg att det uppburna beloppet ej var att betrakta som någon stärbhusets tillgång. Enligt hans uppfattning kunde ej heller någon ersättningsskyldighet enligt bestämmelserna om anhörigs försörjningsskyldighet ifrågakomma. KB fann att den av fattigvårdsstyrelsen gjorda ansökan ej var av beskaffenhet att jäm-

⁴⁵ Märk att det i 36 §, 1 mom. FvF 1871 stadgades rätt till ersättning för *lämnad fattigvård*. I fallet hade det fattigvårdssamhälle, som riktade anspråk mot understödstagaren, fått *utge ersättning* till stad.

⁴⁶ Jfr Fattigvårdslagstiftningskommittén II, del I avd. 2 s. 366.

likt FvF 1871 kunna upptagas till vidare prövning av KB; varemot fattigvårdsstyrelsen skulle äga att i mån av befogenhet vid vederbörlig domstol anhängiggöra och utföra talan rörande ifrågavarande krav. KR återförvisade målet till KB, då fattigvårdsstyrelsens talan, försåvitt den avsåg yrkande att (likmätigt 36 §, 1 mom. FvF 1871) av den avlidnes kvarlåtenskap eller (jämlikt 3 § FvF 1871) av sonen utfå ersättning för den avlidne i livstiden lämnad fattigvård, var av beskaffenhet att böra prövas i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen. KB prövade därefter huruvida de uppburna medlen kunde anses vara att hänföra till kvarlåtenskapen. Genom att besvär anfördes över KB:s utslag gavs KR tillfälle att på nytt pröva målet. Härvid förklarade KR sig ej vara behörig att till avgörande upptaga frågan, huruvida det utbetalade beloppet var att hänföra till kvarlåtenskapen. Hur går detta då ihop med KR:s utslag om återförvisning? Av allt att döma har KR ansett, att fråga om ersättning för lämnad fattigvård kunde behandlas i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen, medan tvist om vad som var att hänföra till viss kvarlåtenskap tillhörde domstols upptagande.

FvL och ShjL. Enligt FvL ägde fattigvårdsstyrelse att av den som åtnjutit fattigvård uttaga ersättning därför (62 §, 1 st.). Hade någon mottagits till stadigvarande försörjning, stadgade FvL att fattigvårdsstyrelsen ägde omhändertaga egendom, som vid mottagandet tillhörde understödstagaren eller, medan han åtnjöt försörjning, tillföll honom, samt därav bereda sig ersättning för fattigvård, som lämnades honom (62 §, 2 st.). Anspråk på ersättning för fattigvårdskostnad av understödstagare fick ej bifallas, där den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller någon del därav kunde antagas komma att sakna nödiga medel till underhåll för sig och de sina (65 §).⁴⁷ Talan om utbekommande av ersättning anhängiggjordes hos KB (67 §). Den som var missnöjd med KB:s utslag fick däröver anföra besvär hos KR (81 §, 1 mom.).

I motsats till FvF 1871 föreskrev lagen således direkt en särskild ordning för prövning av ersättningsanspråk mot understödstagare. Det syntes Fattigvårdslagstiftningskommittén ej föreligga något skäl, varför ej dylik talan skulle liksom andra fattigvårdstvister kunna anföras till KB.⁴⁸

Också enligt ShjL kan en talan mot hjälptagaren om utbekommande av ersättning föras i den för socialhjälpsmål stadgade ordningen (39 § ShjL). Möjligheten för kommun att utfå ersättning av hjälptagaren har dock väsentligen minskats genom ShjL:s bestämmelser om återbetalningsskyldighet. Numera är generell återbetalningsskyldighet endast stadgad för frivillig socialhjälp, som lämnats hjälptagaren efter det han fyllt 16 år (34 § ShjL). Beträffande obligatorisk socialhjälp och frivillig socialhjälp till personer under 16 år föreligger ersättningsskyldighet bara under speciella förutsättningar (33 § ShjL). Liksom tidigare får ett ersättningsanspråk ej bifallas, om den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller någon del därav kan antagas komma att sakna erforderliga medel till underhåll för sig och de sina eller eljest synnerliga skäl tala mot bifall till ersättningsanspråket (39 § ShjL).

Införandet av lagbestämmelser om en särskild administrativ ordning för prövning av ifrågavarande anspråk har medfört, att domstol numera saknar behörighet att pröva kommuns anspråk mot hjälptagaren på ersättning för lämnad socialhjälp

⁴⁷ År 1939 tillades orden "eller eljest synnerliga skäl tala mot bifall till ersättningsanspråket". Lag 17/3 1939 (nr 65) angående ändrad lydelse av 65 § FvL.

⁴⁸ Fattigvårdslagstiftningskommittén II, del I avd. 2 s. 366.

(se t. ex. NJA 1959 C 9 samt JO 1970 s. 256 och 1971 s. 267).

I det anmärkta fallet, NJA 1959 C 9, hade hjälpen meddelats i form av vård å ålderdomshem. Enligt 18 § ShjL åligger det kommun att anordna och driva hem för åldringar och andra personer, vilka är i behov av vård eller tillsyn som ej eljest tillgodoses. Motsvarande bestämmelser i FvL fanns i 31 §. Ålderdomshem står öppna för inte bara hjälptagare enligt ShjL utan genom s. k. inackordering också för betalande personer. Yrkande av kommun om ersättning för inackorderingskostnaderna har ansetts ej kunna upptagas till prövning i den för socialhjälpsmål stadgade ordningen, då inackordering ej ansetts vara att hänföra till socialhjälp (KÅ II 1955 ref. 9, 1962 ref. 12 och 1963 ref. 10). Samma bedömning har vunnit tillämpning å enskilds yrkande att av fattigvårdsstyrelse återfå erlagd inackorderingsavgift (KÅ II 1948 ref. 2). Fråga om ersättning för inackorderingskostnader skall i stället prövas av allmän domstol (NJA 1960 s. 586 och 1962 A 31). Kommunens avgiftsbeslut, som således är menat att utgöra kommunens partsbesked i en eventuell domstolstvist, har tidigare endast kunnat angripas i administrativ väg genom anförande av kommunalbesvär (RÅ 1967 S 198) men kan numera efter en lagändring 1971 överklagas medelst anförande av förvaltningsbesvär hos LSt (54 § ShjL). Skulle det däremot förhålla sig så, att socialhjälpens meddelats genom vård å ålderdomshem, kommer socialnämndens yrkande om ersättning för lämnad vård att skola prövas i den för socialhjälpsmål stadgade ordningen (NJA 1959 C 9 och KÅ II 1966 ref. 2). Det anförda visar, att en socialnämnds krav på ersättning för vård, som meddelats å ålderdomshem, skall prövas av myndighet, om talan grundas å bestämmelserna i ShjL, men av domstol, om talan baseras på ett "inackorderingsavtal".

På ett liknande sätt har sådana fall bedömts, i vilka kommun berett enskild person vård å en sjukvårdsinrättning. Har kommun riktat sin ersättningstalan mot en s. k. "betalande patient", har kommunens talan ej kunnat komma under bedömning i den för socialhjälpsmål stadgade ordningen (KÅ II 1930 ref. 17, 1962 ref. 13 och 15). Se också KÅ II 1947 ref. 4. En dylik talan får kommunen i stället anhängiggöra hos domstol (se t. ex. SvJT 1918 rf s. 32). Men har sjukhusvården lämnats såsom en form av socialhjälp, bör kommunen få sin ersättningstalan prövad i den administrativa ordningen (se t. ex. F 1915 ref. 3).

Om en kommun av någon anledning önskar få en hjälptagare försatt i konkurs, får kommunen i vanlig ordning göra ansökan hos domstol. Grundas kommunens fordran på ShjL:s bestämmelser om återbetalningsskyldighet för utgiven socialhjälp, kan det synas tveksamt, om domstolen vid sin prövning av konkursansökan äger uppmärksamma de särskilda bestämmelserna i ShjL.

I NJA 1932 s. 91 sökte en fattigvårdsstyrelse en vårdtagare i konkurs. Anledningen var att styrelsen ville bli i tillfälle att anställa återvinningstalan mot en tredje person, till vilken vårdtagaren hade överlämnat ett bekommet arv såsom ersättning för framtida underhåll och tjänster. Enligt 2 § KL skall en gäldenär under vissa förutsättningar på yrkande av borgenär försättas i konkurs. Den egenskap av borgenär, som stadgandet kräver av sökanden, förutsätter att en kommun äger en fordran mot vårdtagaren.⁴⁹ I

⁴⁹ Borgenäregenskapen torde utgöra förutsättning för att konkursansökan av annan än gäldenären själv skall upptagas till prövning. Se Welamson s. 32 ff.

målet uppkom fråga, huruvida domstol enligt 13 § KL eller KB enligt 67 § FvL skulle pröva om fordran förelåg. HD ansåg sig behörig att pröva, huruvida styrelsen på grund av lämnad fattigvård ägde fordran hos vårdtagaren. Ur HD:s synpunkt var det i princip fråga om att pröva konkursförutsättningar enligt KL. Emellertid nödgas en domstol, som skall avgöra om någon dylik fordran existerar, att beakta de bestämmelser i ShjL, som tillskapar ifrågavarande fordringsrätter. Så långt måste domstolen alltså uppmärksamma ShjL:s bestämmelser.

I målet var fråga dessutom före om domstols och KB:s prövningsrätt ägde samma omfång. Då talan om ersättning för lämnad socialhjälp föres i administrativ ordning, åligger det LSt att iakttaga bl. a. de bestämmelser, enligt vilka ersättningsanspråket ej får bifallas, om synnerliga skäl talar mot ett bifall (39 § ShjL; samma bestämmelser i 65 § FvL). HD synes i fallet endast ha prövat fordringens existens och lämnat åt sidan, huruvida fordringen med beaktande av nämnda bestämmelser fick uttagas eller ej. Jfr dissensen i HD. Bestämmelserna har således ansetts uteslutande vända sig till de myndigheter, som enligt ShjL prövar ersättningstvister mellan kommun och hjälptagare.⁵⁰

Av fallet torde man kunna draga den slutsatsen, att domstol äger tillämpa ShjL, i den mån det erfordras för att avgöra frågan, huruvida en fordran föreligger eller ej. Däremot bör domstolen avstå från att bedöma, hur prövningen av en ersättningstvist skulle ha utfallit, om tvisten avgjorts i den för socialhjälpsmål stadgade ordningen.

Sedan en hjälptagare försatts i konkurs, får kommunen som varje annan borgenär bevaka sin rätt i konkursen. Skulle det med hänsyn till reglerna om konkursförfarandet uppstå tvistefrågor rörande kommunens fordran, får dessa givetvis avgöras i härför avsedd ordning, dvs. i domstolsväg (se härom 109 § KL).

I KÅ II 1927 ref. 2 yrkade en fattigvårdsstyrelse under åberopande av 62 § FvL att av vid understödstagares död utfallande försäkringsbelopp erhålla gottgörelse av hans *konkursbo* för meddelad fattigvård. Konkursförvaltaren genmålde att ifrågavarande fattigvårdskostnader hade uppkommit efter konkursens början, varför borgenärerna ej hade varit skyldiga att av boets tillgångar bestrida desamma. Jfr 100 § KL. KR ansåg fattigvårdsstyrelsens yrkande om rätt att av vid understödstagares död utfallande försäkringsbelopp erhålla gottgörelse för honom meddelad fattigvård ej vara av beskaffenhet att kunna prövas av KR.

I det senare fallet har kommunens ersättningsanspråk kommit i kollision med andra borgenärers intressen. Dylika tvister kan givetvis ej avgöras i den för socialhjälpsmål stadgade ordningen. Detsamma gäller tvister mellan kommun och hjälptagaren, i vilka den senare ej bestrider att han är ersättningsskyldig enligt ShjL men anser sig på grund av t. ex. andra rättsregler än dem i ShjL eller någon överenskommelse med tredje man vara förhindrad att disponera viss egendom på det sätt som krävs för att fullgöra sin skyldighet mot kommunen.

I KÅ II 1947 ref. 8 har fråga, huruvida vårdtagare var betagen möjlighet att rättsligt förfoga över vissa medel, förklarats ej vara av beskaffenhet att kunna prövas i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen. I fallet bestred vårdtagaren fattigvårdssamhällets ersättningskrav samt uppgav bl. a., att rörande medlen fanns föreskrifter, att de skulle tillkomma honom rent personligen och ej fick överlätas eller pantförskrivas.

⁵⁰ Se departementschefens yttrande i KPr 1918 nr 135 s. 408 f. Se också Linders s. 199.

Har tredje man redan omhändertagit hjälptagarens egendom, blir det givetvis domstols uppgift att slita en tvist mellan kommunen och tredje man rörande den senares skyldighet att avträda egendomen. Se härom det äldre fallet F 1905 ref. 13.

I korthet torde för närvarande gälla att LSt, KR och RegR är exklusivt behöriga att med stöd av bestämmelserna i ShjL ålägga en hjälptagare ersättningsskyldighet för erhållen socialhjälp. Det är härvid att märka att deras beslut anses kunna verkställas genom utmätning på samma sätt som domstols dom.⁵¹ De nämnda myndigheterna saknar däremot kompetens att avgöra frågor, som ej avser en tillämpning av själva ShjL. Kommunens ersättningsanspråk, som grundats på ett avtal med vårdtagaren, har således ej kunnat komma under prövning. Se de ovan anmärkta fallen om avgifter för vård å ålderdomshem och sjukhus. Vidare har myndigheterna ansett sig ej kunna avgöra, huruvida viss egendom kan ifrågakomma för att ersätta kommunens utgifter. Se de ovan anmärkta fallen KÅ II 1927 ref. 2 och 1947 ref. 8 samt F 1905 ref. 13.

2) *Krav mot annan person än hjälptagaren*

FvF 1847 och FvF 1853. Dessa förordningar saknade bestämmelser om behörigt organ att avgöra frågor om krav mot annan person än hjälptagaren. Jfr 22 § FvF 1847 och 22 § FvF 1853. Förmodligen ansågs fattigvårdsstyrelses yrkande mot annan än vårdtagaren om ersättning för lämnad fattigvård ha kunnat prövas av domstol. I NT 1872 s. 505 förpliktade t. ex. allmän domstol en fader att utge ersättning till fattigvårdsstyrelse, då han jämlikt 1 § FvF 1853 var pliktig att ensam draga försorg om barnet. Se också JFT 20 s. 164. I nämnda paragraf stadgades bl. a. att arbetsför och frisk person var skyldig att utan fattigvårdens betungande draga försorg om sig och de sina.

FvF 1871. I de allmänna bestämmelserna i FvF 1871 föreskrevs att envar, som var arbetsför, utan fattigvårdssamhälles betungande skulle försörja sig själv och sina minderåriga barn, så ock arbetsför man sin hustru (3 §). Vidare stadgades att det ålåg föräldrar och barn att i mån av behov, å ena, och förmåga, å andra sidan, försörja varandra (3 §). Husbonde ansvarade enligt FvF 1871 för försörjning av tjänstehjon, statfolk samt fabriks-, hantverks-, bruks- eller gruvarbetare ävensom av deras hustrur och hemmavarande minderåriga barn under den tid arbetsavtalet gällde, så att de ej föll fattigvården till last (4 §). I ett avsnitt om hemortsrätt samt om ersättning för lämnad fattigvård stadgades att, om fattigvårdssamhälle hade tillskyndats kostnad för fattigvård, som enligt 1 § (obligatorisk fattigvård) lämnats någon, för vars försörjning skyldeman eller annan enskild person borde ansvara, samhället ägde att av den vilken ansvarigheten ålåg åtnjuta ersättning för den lämnade fattigvården (29 §, 2 mom.). I fråga om utsökande av ersättning gällde att fattigvårdsstyrelse ägde anställa talan hos KB (29 §, 2 mom.). Den som var missnöjd med KB:s beslut fick anföra besvär hos KR (48 §, 1 mom.). Fram till år 1895 kunde ändring i KR:s beslut sökas hos HD (49 §), varefter denna möjlighet upphörde och KR blev sista instans.

Vad angår frågan om domstols behörighet att pröva fattigvårdsstyrelses ersättningsanspråk mot annan person än hjälptagaren torde man få skilja mellan det

⁵¹ Ekeberg FT 1944 s. 141 ff; Wernlund s. 87.

fall, att anspråk framställts under tid, då HD var rätt forum för upptagande av besvär över KR:s beslut, och det fall, att anspråk gjorts gällande, då KR var slutinstans. Den omständigheten, att HD ägde upptaga besvär över KR:s avgöranden, torde ha inneburit att den ordinära domstolsvägen ej stod öppen, ty i annat fall hade en och samma fråga kunnat bringas under HD:s prövning på två sätt. Sedan KR blivit slutinstans, kan kompetensfrågan synas ha varit mera tveksam. Emellertid har allmän domstol oavsett reformen förklarat sig ej vara behörig att till prövning upptaga dylik ersättningstalan mot annan än hjälptagaren (NJA 1908 s. 328, 463,⁵² F 1915 ref. 5 (den i referatet omnämnda hovrättsdomen) och SvJT 1918 rf s. 97). Den i FvF 1871 stadgade ordningen uteslöt m. a. o. domstols kompetens; inte ens den omständigheten, att en fattigvårdsstyrelse försuttit tiden för talan enligt FvF 1871, kunde ändra härpå (NJA 1908 s. 463).

Under vissa omständigheter torde dock allmän domstol ha ägt pröva en fattigvårdsstyrelses ersättningsanspråk mot en försörjningspliktig tredje man. I NJA 1885 s. 335 ansåg HD domstol behörig att upptaga till prövning fattigvårdsstyrelses yrkande att av ett utom äktenskap fött barns uppgivne fader utbekomma ersättning för samma barns försörjning. Den rätta tolkningen av fallet torde vara, att HD överhuvudtaget ej har uppfattat ersättningsanspråket som grundat på 29 §, 2 mom. FvF 1871. Detta torde framgå därav, att HD fann att fattigvårdsstyrelsen ägt *målsmansrätt* över barnet samt att HR vid sådant förhållande varit behörig att pröva fattigvårdsstyrelsens talan om faderns förpliktande att bekosta barnets underhåll. Enligt HD:s mening handlade således styrelsen i egenskap av ställföreträdare för barnet, vilket kom att medföra att talan blev rent civil. Om ett liknande fall, se NJA 1899 B 104 (av akten i målet framgår att fattigvårdsstyrelsens talan avsåg utbekommande av barnuppfostringsbidrag). Det kan tilläggas att fattigvårdsstyrelses målsmansrätt även torde ha innefattat befogenhet att vid domstol föra talan angående fastställandet av faderskapet (se SvJT 1918 rf s. 97). Märk också det domstolsutslag, som omnämnes i referatet till F 1923 ref. 42. Då en fattigvårdsstyrelse framställde ersättningsanspråk mot en tredje man, behövde den således ej nödvändigtvis representera fattigvårdssamhället som sådant. Ägde styrelsen målsmansrätt över ett barn, kunde den i stället uppträda såsom barnets ställföreträdare. I det senare fallet skulle styrelsens talan prövas av domstol.

För det fall, då fattigvårdsstyrelse gjorde gällande husbondeansvar, uppkom kompetensfrågor främst om arbetsgivaren ingått avtal rörande de anställdas försörjning. Ett av de intressantare rättsfallen är det följande:

I NT 1874 s. 468 hade en barnmorska vid utbekommande av ett fattighjon från en arbetsinrättning förbundit sig att lämna hjonet vård och underhåll samt förse hjonet med arbete, så att det ej föll fattigvården till last eller beträddes med bettlande samt att i vidrigt fall gottgöra den kostnad, som i anledning därav kunde uppkomma. KB hänvisade fattigvårdsnämnden att utföra sin talan vid domstol, då frågan var beroende på tolkningen av nämnda förbindelse och således var av tvistemåls natur. HD ansåg där emot att ifrågavarande mål var att hänföra till sådana ärenden, om vilka handlades i 29 §, 1 och 2 mom. FvF 1871.

⁵² En kontroll av akten i målet NJA 1908 A 401 har visat, att staden uteslutande grundade sin talan på ett arrendekontrakt som hade slutits mellan staden och motparten.

Enligt uttryckliga föreskrifter i 29 § FvF 1871 skulle ersättningsanspråk mot husbonde prövas i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen. I målet torde HD ha menat att den omständigheten, att särskild förbindelse hade utfärdats, ej kunde inverka på tillämpligheten av FvF 1871. Jfr NT 1884 s. 437 och SKT 1907 s. 20.

FvL och ShjL. Jämlikt 63 § FvL ägde fattigvårdsstyrelse, om fattigvårdssamhället hade tillskyndats kostnad för fattigvård, som enligt 1 § (obligatorisk fattigvård) lämnats någon, för vars försörjning skyldeman eller annan enligt 3 eller 4 § bort ansvara, att av den vilken ansvarigheten ålåg uttaga ersättning för denna kostnad. Talan om utbekommande av dylik ersättning anhängiggjordes hos KB (67 §) och fullföljdes hos KR (81 §, 1 mom.). I 3 och 4 §§ stadgades om försörjningsplikt mellan föräldrar och barn samt mellan makar respektive om skyldighet för arbetsgivare att lämna underhåll och vård åt tjänare eller arbetare.

Numera äger kommun endast rätt till ersättning av maken till hjälptagaren och föräldrarna till minderåriga hjälptagare. Enligt 35 § ShjL är make i allmänhet skyldig att utge ersättning för obligatorisk socialhjälp. Vidare kan ersättning för obligatorisk socialhjälp, som lämnats åt barn under 16 år, enligt 36 § ShjL uttagas av föräldrar eller adoptivföräldrar. Barn och arbetsgivare ansvarar således ej längre för kostnaderna för den hjälp, som lämnats föräldrar respektive någon anställd. Kommunens ersättningstalan skall givetvis föras i den för socialhjälpsmål stadgade ordningen (39 och 58 §§ ShjL).

Domstol saknar behörighet att pröva kommuns yrkande, att någon person tillhörande de nämnda kategorierna av ersättningsskyldiga skall förpliktas att enligt ShjL ersätta kommunen för utgiven socialhjälp.

I NJA 1943 s. 299 hade landsting ersatt fattigvårdssamhälle kostnad för vård, som meddelats understödstagare å sinnessjukhus. Yrkande av landstinget att av den vårdades fader återfå beloppet förklarades skola behandlas i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen.

Fallet är också intressant såtillvida att det ej uttryckligen framgår av 39 § ShjL (67 § FvL), att landsting skall äga anlita den ordning, som regleras i stadgandet. Förmodligen har det i målet ansetts, att landstinget förvärvat samhällets rätt till ersättning gentemot fadern och på så sätt inträtt i samhällets ställe.

Om en man i den socialhjälpprocess, i vilken kommun framställt ersättningsanspråk mot honom, skulle bestrida att han är fader till det utomäktenskapliga barn, som erhållit socialhjälp, kan det synas vara problematiskt, i vad mån LSt och KR äger ingå i prövning av faderskapsfrågan. I KÅ II 1925 ref. 38 fann KR en fattigvårdsstyrelses talan ej kunna bifallas, eftersom vederbörande förnekat att han var fader till det ifrågavarande barnet, samt han ej heller i den ordning, varom förmälades i LBUÄ, förklarats skola anses såsom barnets fader. Framställandet av en dylik invändning kan givetvis ej få till följd, att LSt och KR blir obehöriga att pröva ersättningstalan. Faderskapsfrågan är dock prejudicerande för själva utgången av målet, varför det krävs ett ställningstagande av myndighet. Som framgår av fallet har KR ansett sig endast äga bedöma om faderskapsfastställelse skett i vederbörlig ordning. För utgången av ett mål kommer en dylik bedömning av faderskapsfrågan att få följande betydelse: Finner en myndighet, att det ej kommit till stånd någon fastställelse, kan det aldrig bli tal om att bifalla ersättningstalan.

Har det enligt myndighetens uppfattning skett fastställelse, kommer mannens invändning ej att kunna förhindra ett bifall till kommunens talan (KÅ II 1933 ref. 23). Det anförda synes visa, att ifrågavarande myndigheter saknar befogenhet att i sak pröva förevarande prejudicialfråga: Anser myndigheten, att det ej skett någon faderskapsfastställelse, bör myndigheten undvika att tillkännage, hur en fastställelse enligt myndighetens uppfattning bör utfalla. Finner myndigheten att fastställelse redan skett, saknar den befogenhet att ompröva avgörandets riktighet.

Kommuns möjlighet att i den för socialhjälpsmål stadgade ordningen utkräva ersättning för utgiven socialhjälp omfattar endast sådana fall, där kommun tror sig rikta talan mot någon som är ersättningsskyldig enligt ShjL. Är kommunen väl medveten om att talan riktar sig mot annan fysisk eller juridisk person, får ersättningsanspråk i anledning av lämnad socialhjälp i stället framställas vid domstol. Här några belysande exempel (den omständigheten, att några av de nedan anmärkta fallen är av äldre datum, inverkar ej på principen som sådan):

Fråga om skyldighet för den som genom misshandel av annan orsakat att denne fallit fattigvården till last att ersätta kommun för fattigunderstöd har tillhört domstols prövning (NT 1871 s. 471). Talan mot en sjuk- och begravningskassa om utbekommande av ersättning för en person meddelad sjukvård har förklarats ej vara av beskaffenhet att kunna föras i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen (KÅ II 1926 ref. 11). Likaså har fråga om skyldighet för enskild sjukkasse och en understödsförening att till fattigvårdsstyrelse redovisa ett belopp, för vilket en understödstagare innehaft försäkring, ansetts tillhöra domstols bedömande (SKT 1915 s. 79). Tvist mellan fattigvårdsstyrelse och huvudredare angående ersättning för fattigvård åt sjöman, som varit anställd i redares tjänst, har ansetts ej böra handläggas i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen (F 1920 ref. 14). Jfr F 1912 ref. 24 (sjukhusstyrelse mot ångfartygsaktiebolag). Fråga om en fattigvårdsstyrelsens yrkande att av ett regemente eller "annan institution i armén" erhålla ersättning för kostnad för vård åt en under värnpliktstjänstgöring vid regementet insjuknad person ansågs ej heller kunna prövas i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen (KÅ II 1940 ref. 9).

B. Kommuns (fattigvårdssamhälles) rätt till ersättning av annan kommun (annat samhälle)

Reglerna i ShjL rörande kommuners ersättningsskyldighet är i sak desamma som i fattigvårdsförfattningarna. Huvudregeln har alltsedan tillkomsten av FvF 1871 varit att kommun (fattigvårdssamhälle), som lämnat obligatorisk socialhjälp (fattigvård), äger erhålla ersättning därför av hemortskommunen (fattigvårdssamhället, där understödstagaren hade hemortsrätt) (22 § ShjL, 50 §, 1 mom. FvL och 29 §, 1 mom. FvF 1871). Förfarandet enligt ShjL, när vistelsekommunen vill kräva ersättning av hemortskommunen, motsvarar i stort sett också vad tidigare har gällt. Medger ej den kommun, mot vilket kravet riktas, ersättningsskyldighet kan talan anhängiggöras i den för socialhjälpsmål stadgade ordningen (27 § ShjL). Tidigare har liknande bestämmelser funnits i 54 §, 1 mom. FvL och 29 §, 1 mom. FvF 1871, dock att det senare stadgandet saknade föreskrifter om obligatorisk skriftväxling mellan samhällena.

En kommuns ersättningstalan kan endast bifallas, om minst tre förutsättningar är uppfyllda. Det förutsättes nämligen dels att kommunen lämnat obligatorisk socialhjälp, dels att kommunen utgör vistelsekommunen, dels att talan riktas

mot hemortskommunen. Skulle den kommun, som framställer ersättningsanspråket, göra gällande att dessa förutsättningar är uppfyllda, men skulle LSt eller KR finna att så ej är fallet, kommer givetvis kommunens talan att ej bli bifallen. Emellertid kan det tänkas att en kommun, som försöker utfå sin fordran i den för socialhjälpsmål stadgade ordningen, ej påstår att ifrågavarande förutsättningar är för handen. Av kommunens talan framgår exempelvis att den lämnade hjälpen ej utgjort obligatorisk socialhjälp eller att kommunen ej uppfattar sig själv som vistelsekommun eller den andra kommunen som hemortskommun. En talan av denna senare beskaffenhet kan ej komma under prövning i den för socialhjälpsmål stadgade ordningen (se t. ex. SKT 1901 s. 179 och KÅ II 1967 ref. 10). Om kommunen saknar stöd i ShjL för sitt krav, kan kommunen vanligtvis ej åberopa någon annan rättsgrund för sitt anspråk än en eventuell utfästelse av motparten (se härom F 1904 ref. 14). Dylika avtalstvister får givetvis avgöras i domstolsväg. Det är dock att märka att blotta förekomsten av ett avtal ej innebär att en kommuns ersättningstalan måste prövas i annan ordning än den som gäller för socialhjälpsmål. Har en vistelsekommun och en hemortskommun träffat avtal, genom vilket hemortskommunen åtagit sig att i visst fall svara för kostnaderna för obligatorisk socialhjälp, kan senare ersättningstvister mycket väl avgöras av LSt och efter besvär av allmän förvaltningsdomstol. Det i ShjL (25 och 26 §§) föreskrivna förfarandet, som innebär att vistelsekommunen skriftligen anmanar den andra kommunen att betala ersättning och den senare kommunen skriftligen besvarar anmaningen och därvid anger om kravet medges eller bestrides, kommer om hemortskommunen medger ersättningsskyldighet att i princip grunda ett avtalsrättsligt förhållande mellan kommunerna. Skulle hemortskommunen, trots sin utfästelse, ej utge någon ersättning, kan vistelsekommunen föra talan om utbekommande av ersättningen i den administrativa ordningen.⁵³ Följande fall belyser i viss mån det sagda:

I KÅ II 1926 ref. 10 hade en fattigvårdsstyrelses utgifter för en persons vård å lasarett efter *anmaning* ersatts av fattigvårdsstyrelsen i hemortskommunen. Fråga, om sistnämnda fattigvårdsstyrelse var berättigad återbekomma en del av det ersatta beloppet, då detta var oskäligt, har i målet ansetts böra behandlas i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen. Jfr KÅ II 1938 ref. 37. Däremot torde talan i NJA 1918 A 661 uteslutas ha grundat sig på en överenskommelse mellan fattigvårdsstyrelserna, varför domstol också upptog talan till prövning. I målet yrkade fattigvårdsstyrelsen i G., att fattigvårdsstyrelsen i Ö. måtte varda ålagd att utge ersättning för vård, som lämnats åt vissa Ö. kommuns försörjningstagare. Vården hade lämnats, sedan fattigvårdsanstalten i Ö. kommun nedbrunnit och fattigvårdsstyrelsen i Ö. gjort framställan hos fattigvårdsstyrelsen i G. att åtskilliga av Ö. kommuns försörjningstagare skulle få vårdas å G:s fattigvårdsanstalt.

Det sätt, varpå en understödstagares hemorts rätt bestämdes i äldre rätt, kunde stundom ge upphov till familjerättsliga prejudicialfrågor i ersättningstvisterna. Numera betraktas vanligtvis den kommun som hemortskommun, inom vilken hjälptagaren mantalsskrivits (se 22 § ShjL), men tidigare kunde en understödstagare ha antingen självständig hemorts rätt, vilken liksom i gällande rätt i princip förvärdades genom mantalsskrivningen (45 § FvL), eller härledd hemorts rätt. Härledd

⁵³ Enligt 28 § ShjL gäller ej den vanliga preskriptionstiden för anställande av talan i detta fall.

hemortsrätt tillkom hustru samt barn, tills detta efter fyllda 16 år förvärvat självständig hemortsrätt (47 § FvL). Vad gäller barn hade minderårigt barn *inom äktenskapet* i första hand faderns hemortsrätt, medan *utomäktenskapligt* barn hade samma hemortsrätt som modern (47 §, 2 mom. FvL). Om vistelsesamhället sökte ersättning av annat samhälle för lämnad fattigvård åt minderårigt barn, kunde frågan om barnet ägde hemortsrätt i det senare samhället vara beroende av vilken börd barnet ägde. Skulle börd frågan komma att aktualiseras i själva fattigvårdsprocessen, var sålunda svaret på frågan prejudicerande för utgången av målet. I ett föregående avsnitt (A, 2) har vi funnit, att myndigheterna bör avstå från att i en ersättningsprocess ingå i saklig prövning av frågan om faderskapet till ett utomäktenskapligt barn. Det ligger i sakens natur, att myndigheterna ej heller har bort äga att i sak pröva den angivna börd frågan. Detta styrks också av rättspraxis:

I KÅ II 1926 ref. 19 gjordes invändning, att barnet, som fötts kort efter upplösning av moderns äktenskap, saknade äktenskaplig börd och således ej hade den fränksilde makens hemortsrätt. Barnet ansågs dock ha äktenskaplig börd, *enär det ej visats, att detsamma i den ordning, som stadgades i lag 14/6 1917 (nr 377) om äktenskaplig börd, förklarats ej ha sådan börd.*

I detta sammanhang skall också fallet KÅ II 1933 ref. 1 uppmärksammas:

En fattigvårdsstyrelse sökte hos vederbörande myndighet, att det måtte bli ålagt fattigvårdsstyrelsen i en viss socken, där understödstagaren (ett minderårigt barn) ägde hemortsrätt, att ersätta styrelsen vårdkostnaderna. Den styrelse, mot vilken kravet riktades, bestred detta under anförande av bl. a., att barnet saknade äktenskaplig börd. Det synes således ha varit samma sakomständigheter som i KÅ II 1926 ref. 19. *Trots detta prövade i förevarande fall både KB och KR, huruvida äktenskaplig börd tillkom barnet.*

Den avgörande skillnaden mellan de båda fallen synes ha varit att i det senare fallet barnet var fött, innan lagen 14/6 1917 (nr 377) om äktenskaplig börd hade trätt i kraft. Före 1917 års lag saknades till stor del uttryckliga bestämmelser rörande barns äktenskapliga börd. De rättsregler, som ansågs gälla, var främst utbildade genom teori och praxis.⁵⁴ Genom 1917 års lag infördes klara regler om i vilken ordning frågor om barns äktenskapliga börd skulle handläggas. Förmodligen har detta inverkat på praxis' ståndpunkt. Se härom vidare kap. XVII, § 2, IV, A.

C. Allmän anstalts eller inrättnings rätt till ersättning av kommun (fattigvårdssamhälle)

FvF 1871. Fattigvården fick stundom lämnas i form av anstaltsvård. Mestadels skedde detta genom intagning å sjukhus. Enligt 5 § FvF 1871 skulle, där särskilda stadganden om fattigvård var meddelade, såsom i fråga om kostnadsfri vård å lasarett av medellösa inom lasarettets distrikt insjuknade personer, som tillhörde annat lasarettssdistrikt, gälla vad sålunda var stadgat.⁵⁵ Uttryckligen föreskrivet var däremot ej att vård om medellösa, som i andra fall än det sistnämnda utan upp-

⁵⁴ Lagberedningens Förslag till LBU s. 192.

⁵⁵ Dylka bestämmelser fanns i 13 § KK 21/10 1864 (nr 77) angående förändrade instruktioner för direktioner, läkare och sysslomän vid länens lasarett och kurhus samt 5 och 6 §§ lasarettstadga 18/10 1901 (nr 83). Se vidare Ekeberg ET 1905 s. 374.

drag av fattigvårdsstyrelse meddelades å lasarett eller å vårdanstalt för sinnessjuka, hade den rättsliga karaktären av fattigvård.⁵⁶ I praxis ansågs emellertid dylika anstalter även för dessa fall äga behörighet att meddela fattigvård.

Något stadgande, som direkt gav sjukvårdsinrättning rätt att i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen utkräva ersättning av fattigvårdssamhälle, innehöll ej FvF 1871. För de fall, då dylik inrättning drevs av fattigvårdssamhälle, torde något tvivel ej ha rätt om att samhällets talan skulle handläggas i samma ordning, som eljest gällde för ersättningstvister mellan fattigvårdssamhällen (NJA 1877 s. 87, 1884 s. 362, 385 och 1885 s. 347).

I NT 1874 s. 307 anhöll sysslomannen vid Uppsala centralhospital, att en fattigvårdsstyrelse måtte åläggas ersätta kostnaderna för vård av en sinnesrubbad person. Målet, vilket är det äldsta av detta slag jag har påträffat, föredrogs i HD den 7 november 1873, varvid det handlades i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen. Det finns inget i referatet, som tyder på att denna ordning skulle ha ifrågasatts. Ej heller framgår det vilket stadgande i FvF 1871, som utgjort stöd för att målet skulle prövas i nämnda ordning. Av NJA 1879 s. 362 och 1880 s. 27, i vilka syssloman respektive direktion vid länslasarett sökte att av fattigvårdsstyrelse utbekomma vårdkostnader, framgår att man i HD ansåg stödet finnas i 29 § FvF 1871. Jfr dissidenterna Lindhagen och Södergren. I plenimålet NJA 1881 s. 85 (= NT 1881 s. 741) fann majoriteten i HD, att KB och KR jämlikt FvF 1871 hade varit lagligen behöriga att upptaga till prövning och handlägga ett av syssloman vid länslasarett framställt yrkande att av fattigvårdsstyrelse utbekomma ersättning för sjukvård å lasarett.

Stadgad praxis utbildade sig, att yrkande av vårdinrättning att erhålla ersättning av fattigvårdsstyrelse för lämnad vård skulle handläggas i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen (se NJA 1882 s. 405 (= NT 1883 s. 502), 1885 s. 185, 1888 s. 265 (= NT 1888 s. 691), 1895 s. 459, F 1905 ref. 29, 1907 ref. 5, SKT 1913 s. 139 och 1915 s. 63). Det kan synas som om man i rättspraxis har uppfattat en sjukvårdsinrättning såsom ett slags fattigvårdssamhälle. Det var med sådana motive-ringar, som t. ex. "med stöd af 1 och 29 §§" FvF 1871 (NJA 1879 s. 362 och 1880 s. 27) och "jemlikt K.F. angående fattigvården" (NJA 1881 s. 85 och 1885 s. 185), besvärmyndigheterna enligt FvF 1871 ansåg sig behöriga. Trots uttryckssätten torde det ha varit genom analogislut, som HD funnit FvF 1871 tillämplig, eftersom den bestämning av "fattigvårdssamhälle", som FvF 1871 innehöll, helt hänförde sig till kommunindelningen (6 §, 1 mom.). Det ligger nära till hands att fråga sig, om dylik vårdanstalt blott i nu nämnda mål ansågs vara jämställd med fattigvårdssamhälle eller om anstalt även ägde förordningens andra möjligheter för fattigvårdssamhälle att utkräva ersättning, t. ex. av enskild. Faktum är att yrkande av en lasarettssyssloman att för vård å lasarettet av en person erhålla ersättning av dennas *husbonde* har behandlats i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen (NJA 1888 s. 500, SKT 1910 s. 83 och F 1914 ref. 58). Däremot har vanligtvis anspråk av lasarettssyssloman å ersättning av enskild person för dennas vårdande å lasarettet ej ansetts böra behandlas i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen (SKT 1900 s. 20 och F 1903 ref. 2). Detta får antagligen ses mot den bakgrunden, att den vård, som bereddes person med möjlighet att ersätta kostnaderna för den lämnade sjukhusvården, knappast kunde uppfattas såsom en form av fattigvård.

⁵⁶ Ekeberg ET 1905 s. 375.

Det omvända fallet, att fattigvårdssamhälle förde talan mot sjukvårdsinrättning, kunde med hänsyn till organisationen av fattigvården knappast förekomma. Där- emot kunde fråga uppstå om återbetalningsskyldighet för sjukvårdsinrättning, då samhället redan erlagt fordrad avgift. Fattigvårdsstyrelses yrkande att av lasarets- direktion återbekomma erlagd avgift för en persons vård å lasarettet har också be- handlats i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen (SKT 1901 s. 109, 1907 s. 130 och F 1916 ref. 19).

Den omständigheten, att sjukvårdsinrättning kunde få sitt ersättningsanspråk mot kommun prövat i den administrativa ordningen, torde ej ha inneburit att domstol saknade kompetens att pröva samma slags anspråk (NJA 1907 s. 438). Denna dubbelkompetens gällde emellertid ej i alla lägen. En ersättningstalan, som grundades på en utfästelse av kommunen att svara för understödstagarens vård,⁵⁷ ansågs sålunda ej böra behandlas i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen (F 1914 ref. 67 och SKT 1917 s. 12). En dylik ersättningstalan kunde endast ut- föras vid domstol (NJA 1902 s. 246 och 1903 A 197). Jfr NJA 1895 s. 459 (i målet hade förbindelse ej utfärdats).

Frågor om ersättning för vård, som ombesörjts av annan allmän inrättning än sjukvårdsinrättning, ansågs i vissa fall också kunna behandlas i den för fattigvårds- mål stadgade ordningen. I fallen F 1903 ref. 19 och F 1904 ref. 33 kom yrkande av regementsförvaltning respektive fängelseförvaltning om ersättning av hem- ortskommunen att bedömas med tillämpning av de vanliga bestämmelserna an- gående den inbördes ersättningsskyldigheten mellan fattigvårdssamhällen. Se också SKT 1900 s. 13, F 1903 ref. 17 och 1915 ref. 6.

Av det anförda framgår sålunda att den omständigheten, att FvF 1871 saknade föreskrifter om i vilken ordning inrättnings ersättningsanspråk mot fattigvårdssam- hälle skulle handläggas, medförde att både domstol och myndighet ägde pröva dy- lika anspråk, dock att endast domstol var behörig att pröva anspråk, som grunda- des på en utfästelse av samhället.

FvL och ShjL. Fattigvårdslagstiftningskommittén önskade legalisera den praxis, som uppkommit med avseende å inrättingars möjlighet att i den för fattigvårds- mål stadgade ordningen föra talan om ersättning mot fattigvårdssamhälle.⁵⁸ I FvL inflöt en bestämmelse, att offentlig myndighet (58 §, 4 mom.), allmän anstalt eller inrättning, som jämlikt gällande föreskrifter lämnat underhåll och vård åt någon, varför den ville erhålla ersättning av fattigvårdssamhälle, som i egenskap av vis- telse- eller hemortssamhälle var pliktigt att sörja därför, ägde att anhängiggöra ta- lan därom hos KB (58 §, 1 mom.).

Enligt 30 §, 1 st. ShjL kan allmän anstalt eller inrättning vara berättigad till er- sättning för lämnad vård av vistelse- eller hemortskommun. Har kommun ej avgi- vit ansvarsförbindelse avseende vårdkostnaden, kan talan om utbekommande av ersättning för vården väckas hos LSt (30 §, 2 st. ShjL). Bestämmelserna i 30 §, 2 st. ShjL har utformats på ett sådant sätt, att man skulle kunna antaga att en saklig ändring i förhållande till FvL har åsyftats. Stadgandet synes nämligen endast reg- lera det fall, att ansvarsförbindelse ej avlämnats. Ingenting i förarbetena tyder

⁵⁷ Redan i 8 § KK 21/10 1864 (nr 77) föreskrevs att envar, som anmälde sjuk till intagning å lasarett, därvid bl. a. skulle förete av vederbörande kommunalstyrelse eller dess ordförande utfärdad ansvarsförbindelse för vårdavgift.

⁵⁸ Fattigvårdslagstiftningskommittén II, del I avd. 2 s. 114, 315 f.

dock på att en ändring har åsyftats, såtillvida att domstol skulle pröva anstalts eller inrättnings ersättningsstalan, då ansvarsförbindelse avgivits.⁵⁹ I kommentaren till ShjL anses det ej ha varit lagstiftarens avsikt, att olika processuella regler skall gälla för talan, som endast grundar sig på ShjL, och talan, som därjämte stöddes av en ansvarsförbindelse.⁶⁰ Avsikten med den valda formuleringen torde, enligt kommentaren, ha varit att stadga olika preskriptionstider för de två slagen av talan. Sundberg, å sin sida, tolkar stadgandet så, att förekomsten av ansvarsförbindelse möjliggör vanlig civil talan.⁶¹

Antagligen torde den omständigheten, att vistelse- eller hemortskommunen har utfärdat en ansvarsförbindelse, i och för sig ej kunna påverka KB:s behörighet att i den för socialhjälpsmål stadgade ordningen upptaga till prövning anstalts eller inrättnings ersättningsanspråk mot dylik kommun. I förevarande ordning kan talan dock endast bifallas, om den riktas mot vistelse- eller hemortskommunen och om den avser obligatorisk socialhjälp och i den mån ersättningsbeloppets storlek hänförs till en viss av K.M:t fastställd vårdtaxa.⁶² Om en anstalt eller inrättning medvetet riktar sin talan mot annan kommun än vistelse- eller hemortskommunen, kommer en sådan talan, eftersom den saknar egentligt stöd av bestämmelserna i ShjL, att uteslutande grundas på ansvarsförbindelsen, vilket torde medföra att talan endast kan komma under prövning i domstolsväg (SvJT 1942 rf s. 24). Även beträffande ersättningsbeloppets storlek kan det av omständigheterna framgå att talan endast grundas på utfästelsen. Om ett sjukhus kräver ersättning utöver det belopp, som anges i vårdtaxan, anser tydligen sjukhuset att ersättningen bör bestämmas efter andra grunder än dem ShjL anvisar. Vanligtvis åberopar sjukhuset härvid en överenskommelse om de grunder, efter vilka sjukhuset menar att ersättningen skall utgå. I NJA 1931 s. 28 har en dylik talan, oavsett att den riktats mot hemorts- och vistelsesamhället, prövats av domstol. En liknande situation förelåg i KÅ II 1925 ref. 30:

Sedan en fattigvårdsstyrelse endast ersatt en del av det belopp ett lasarett fordrade, yrkade sysslomannen vid lasarettet hos KB under åberopande av den utav styrelsen utfärdade ansvarsförbindelsen åläggande för styrelsen att utge den oguldna delen. Fattigvårdsstyrelsen bestred kravet och anförde, att avgiften för sjukvård i stad enligt en av KR utfärdad promemoria var fastställd till visst belopp för dag. KR förklarade att, då talan grundade sig på en av fattigvårdsstyrelsen utfärdad förbindelse att ansvara för betalningen av ifrågavarande lasarettsvård, talan ej var av beskaffenhet att kunna prövas i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen. Se också KÅ II 1939 ref. 21 och 1961 ref. 17.

I det ovan anmärkta målet F 1916 ref. 19 hade fattigvårdsstyrelses yrkande att av direktionen för ett lasarett återbekomma erlagd avgift behandlats i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen. I samma ordning har ett av fattigvårdssamhälle framställt yrkande om återbekommande av till ett statens sinnessjukhus i enlighet med utfärdad ansvarsförbindelse utgiven vårdkostnad upptagits (KÅ II 1937 ref. 13). För att en fråga om återbetalningsskyldighet skall kunna handläggas i den

⁵⁹ Se KPr 1955 nr 177 s. 290.

⁶⁰ Wahlberg—Engström—Wernlund s. 99.

⁶¹ Sundberg Kommunalrätt s. 588 f, 592.

⁶² För närvarande vårdtaxan 21/12 1956 (nr 632) enligt socialhjälp- och barnvårdslagarna.

ordning, som gäller för socialhjälpsmål, måste den givetvis hänföra sig till ShjL:s regler om ersättningsskyldighet. I det senare målet hade utbetalningen skett, därför att samhället felaktigt antagit att vårdtagaren hade sin hemortsrätt i samhället. Skulle däremot en fråga om återbetalning ej gälla tillämpning av ShjL:s ersättningsregler, bör en domstol vanligtvis vara kompetent att avgöra frågan. Som exempel härpå kan nämnas rättsfallet KÅ II 1941 ref. 3, i vilket fattigvårdsstyrelse påstod att styrelsen av misstag ersatt en sjukhusdirektion för vårdkostnader vilka styrelsen redan tidigare ersatt. Då det mellan parterna var ostridigt, att ett bestämt belopp skulle utgå som ersättning, kom tvisten således ej att avse vårdkostnaderna som sådana utan närmast frågan, om beloppet erlagts en eller två gånger.

Eftersom lagen numera reglerar under vilka förutsättningar anstalt eller inrättning kan få sin talan prövad i den för socialhjälpsmål stadgade ordningen, torde ersättningsanspråk mot enskild ej längre kunna komma under bedömande i denna ordning (KÅ II 1934 ref. 41). Jfr ovan om äldre rätt.

§ 2. Mål om obligatoriska socialförsäkringar

Till de obligatoriska socialförsäkringarna brukar man vanligtvis räkna sjukförsäkring, folkpensionering, försäkring för tilläggs pension och yrkesskadeförsäkring¹. Bestämmelser om yrkesskadeförsäkring har meddelats i en särskild lag härom, YFL, medan de övriga försäkringsformerna, under den sammanfattande beteckningen allmän försäkring, har sammanförts till ett enhetligt lagverk, LAF.

Yrkesskadeförsäkringen handhas av riksförsäkringsverket, i vilket försäkringen äger rum (1 § YFL). Mot riksförsäkringsverkets beslut i ärende enligt YFL kan talan föras hos FR genom besvär, som dessutom äger upptaga dylikt ärende till prövning, fastän talan ej förts (44 § YFL). Besvär över FR:s beslut kan i sin tur anföras hos FD (44 § YFL).

Den allmänna försäkringen omhänderhas på det lokala planet av de allmänna försäkringskassorna (18: 1 LAF). Talan mot beslut av kassa i ärende angående LAF föres genom besvär hos riksförsäkringsverket, vilket liksom FR även ex officio kan upptaga försäkringsärende till prövning (20: 10 LAF). Mot riksförsäkringsverkets beslut föres talan genom besvär hos FD (20: 12 LAF).

Det system, efter vilket socialförsäkringarna är uppbyggda, torde allmänt sett kunna ge upphov till två huvudtyper av försäkringstvister. Först och främst kan det uppstå tvistiga frågor om den enskildes rätt att i ett visst hänseende åtnjuta försäkringsförmåner. Vidare kan den omständigheten, att försäkringarna i viss utsträckning finansieras genom försäkringsavgifter, skapa tvister om enskilds avgiftsskyldighet.

¹ I denna framställning uppmärksammas ej den frivilliga typen av yrkesskadeförsäkring (45—48 §§ YFL).

I. Frågor om utbekommande av försäkringsförmåner, speciellt enligt YFL

För att belysa frågan om kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet i frågor om utbekommande av försäkringsförmåner har jag valt att upptaga yrkesskadeförsäkringen till närmare behandling. Det har fallit sig särskilt naturligt att välja denna försäkringstyp, då yrkesskadeförsäkringen synes vara den enda försäkringsgren, inom vilken det hunnit utbilda sig en viss rättspraxis rörande förevarande kompetensspörsmål.

Obligatorisk försäkring för olycksfall i arbete infördes genom lag 17/6 1916 (nr 235) om försäkring för olycksfall i arbete (OFL), varigenom lag 5/7 1901 (nr 39) angående ersättning för skada till följd av olycksfall i arbete upphävdes. 1901 års lag hade varit av privaträttslig natur såtillvida att den i första hand reglerade arbetsgivarens ersättningsskyldighet gentemot sina anställda. Enligt 1901 års lag ålåg det arbetsgivare att i de fall, som avsågs i lagen, utge ersättning, om arbetare skadades till följd av olycksfall i arbetet (1 och 3 §§). Arbetsgivaren hade dock enligt 10 § möjlighet att fritaga sig från ersättningsskyldighet genom att i riksförsäkringsanstalten (eller annan försäkringsinrättning) försäkra sina arbetare mot olycksfall, som avsågs i lagen. Tvist om ersättning enligt lagen upptogs av allmän domstol (14 §). OFL kom däremot att huvudsakligen innehålla bestämmelser av socialrättslig karaktär, bl. a. regler rörande försäkringsplikt för arbetsgivare. I förarbetena till OFL ansågs allmän domstol ej vara lämpad att pröva ärenden om försäkring för olycksfall i arbete.² Det anfördes att snabbare rättskipning var av nöden än den som kunde ernås genom det vanliga rättegångsförfarandet och dessutom att domstol saknade erforderlig sakkunskap. År 1955 blev OFL ersatt av lag 14/5 1954 (nr 243) om yrkesskadeförsäkring (YFL) utan att det därför vidtogs någon saklig ändring, som kan vara av intresse för ifrågavarande undersökning.

Med avseende å den rättspraxis, som redovisas nedan, skall lämnas vissa upplysningar om äldre rätt. Tidigare ägde försäkringen rum i riksförsäkringsverket (före 1/7 1961 riksförsäkringsanstalten)³ eller ömsesidigt försäkringsbolag (4 § OFL och 1 § YFL; det sistnämnda stadgandets ursprungliga lydelse). Besvär över försäkringsinrättnings beslut i ärende angående försäkring enligt YFL kunde anföras hos FR (44 § YFL; stadgandets ursprungliga lydelse). Enligt 33 § OFL kunde klagan över beslut av riksförsäkringsanstalten eller försäkringsbolag rörande ersättning eller eljest rörande tillämpning av någon i OFL given bestämmelse föras hos FR genom besvär. Före inrättandet av FD fick klagan ej föras över FR:s beslut (33 § OFL och 44 § YFL; det sistnämnda stadgandets ursprungliga lydelse).

Först och främst kan det vara skäl att notera att vederbörande myndighets tillämpning av YFL kan innebära, att myndigheten får bedöma en fråga som på grund av annan lagstiftning också kan avgöras av domstol. Exempelvis får nyssnämnda myndigheter relativt ofta pröva frågan, om en person är *arbetstagare* och således

² Alderdomsförsäkringskommittén V s. 93.

³ Vid mitten av år 1961 sammanslogs riksförsäkringsanstalten och pensionsstyrelsen till riksförsäkringsverket (lag 26/5 1961 (nr 263) om överflyttande på riksförsäkringsverket av de uppgifter och befogenheter, som tillkomma riksförsäkringsanstalten och pensionsstyrelsen).

omfattas av den obligatoriska yrkesskadeförsäkringen (jfr 3 § YFL).⁴ Som bekant kan domstol vid tillämpningen av SemL, KAL m. fl. lagar också komma att bedöma innebörden av arbetstagarbegreppet. I äldre rätt torde FR och domstol rentav ha tolkat begreppet olika.⁵

Vad angår den *skadades*⁶ rätt till ersättning har det i praxis visat sig, att FR och FD är exklusivt behöriga att handlägga dylika frågor.⁷ I NJA 1933 s. 221 har det sålunda förklarats, att fråga om rätt till ersättning enligt OFL ej tillhört allmän domstols prövning. Se också NJA 1930 A 347. Skulle däremot en person framställa ersättningsanspråk mot riksförsäkringsverket utan att påstå att han i egenskap av försäkrad är ersättningsberättigad enligt YFL, kommer en eventuell tvist att i allmänhet få avgöras av domstol. Sådana tvister kan bl. a. tänkas uppkomma, om en person ej anser det belopp, som tillerkänts en skadad, vara tillfyllest för att ersätta de kostnader han haft för att hjälpa den skadade.⁸ I FR:s prejudikat 1923 ref. 18 (Arbetarskyddet 1923 s. 237) och FR:s prejudikat 1925 ref. 26 (Arbetarskyddet 1925 s. 386) har FR således förklarat sig sakna behörighet att pröva tvist mellan försäkringsinrättning och den som bistått den skadade angående storleken av ersättningen.

Skulle en skadad arbetstagarare rikta sitt ersättningsanspråk mot arbetsgivaren och härvid ej omedelbart åberopa YFL:s ersättningsbestämmelser (jfr NJA 1933 s. 221), blir det vanligtvis en uppgift för domstol att lösa en sådan tvistefråga. Se t. ex. NJA 1938 s. 575 (i målet hade riksförsäkringsanstalten avslagit arbetstagararens framställning om ersättning jämlikt OFL, då anstalten ansåg att det ej förelåg olycksfall i tjänsten, samt hade detta beslut fastställts av FR). I förhållande till tidigare rätt innebar OFL en radikal förändring såtillvida att frågor om arbetsgivarens skadeståndsansvar ej längre kom att regleras inom förevarande lagstiftning. På ett tidigt stadium fick FR också anledning att vid ett flertal tillfällen förklara, att fråga om arbetsgivares ersättningsskyldighet mot arbetstagarare på grund av olycksfall i arbetet ej kan avgöras av FR. Se t. ex. FR:s prejudikat 1918 ref. XXV (Arbetarskyddet 1918 s. 313) och FR:s prejudikat 1919 ref. X (Arbetarskyddet 1919 s. 225).

Om riksförsäkringsverket skulle vilja återkräva vad som utgivits på grund av bestämmelserna i YFL, torde verket i allmänhet vara hänvisat till att utföra sin talan vid domstol. En felaktig utbetalning kan ha tillgått så, att verket antingen av misslag utbetalt ett större belopp än det fastställda eller till följd av den enskildes orik-

⁴ Från senare år, se t. ex. FD 1962 ref. 23, 1963 ref. 10, 13, 15, 1964 ref. 6, 23, 1965 ref. 39, 1966 ref. 20 och 28. Referaten finns sammanförda i referatsamlingarna Försäkringsdomstolen Referat 1961—1965 och Försäkringskassaförbundets rättsfallssamling Rättsfall I—III (utgiven sedan 1968 enligt lösbladssystem).

⁵ Se härom Adlercreutz s. 46 ff. Numera eftersträvar FR att använda samma bedömningsprinciper som HD. Adlercreutz s. 100 ff.

⁶ Enligt YFL kan ersättning också utgå till annan person än en skadad arbetstagarare. Avlider den skadade, utgår begravningshjälp till den som enligt lag har att taga vård om den avlidnes egendom (2 § KK 15/12 1967 (nr 922) angående utbetalning av ersättning enligt YFL, m. m.). Vidare kan det utgå livräntor till änka respektive änking (20 § YFL) och till barn (21 § YFL) samt under vissa förutsättningar till föräldrar (22 § YFL). Vad nedan sägs om skadad arbetstagarare, eventuellt försäkrad, torde i princip också gälla dessa personer.

⁷ Se härom Ulne FT 1938 s. 336, Lundberg FT 1945 s. 189, Herlitz s. 102 not 4, Jägerskiöld s. 87 f, Fahlbeck—Jägerskiöld—Sundberg s. 66, Westerberg Besvärsmått s. 104, Westerberg Rättskraft s. 703 och Strömberg s. 212.

⁸ I princip utbetalas ersättningen till den ersättningsberättigade (2 § KK 15/12 1967 (nr 922)).

tiga uppgifter utbetalt för mycket. I intetdera fallet är det fråga om ersättningsanspråk, som sammanhänger med det finansieringssätt YFL anvisar. I princip kommer ifrågavarande ersättningsyrkanden att få stödjas på civilrättsliga rättsgrunder, såsom principerna om *condictio indebiti* eller skadeståndsrättsliga principer, varför domstol synes vara rätt forum för avgörande av dessa tvister. Vidare synes domstol under den tid (före 1/1 1969), då försäkringsinrättning ägde regressrätt mot den som uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet vållat skadan,⁹ ha prövat dylika anspråk av inrättning därför att dessa baserade sig på skadeståndsrättsliga principer (se t. ex. NJA 1939 s. 356 och 1941 s. 613).

Kanske mera sällan kan det tänkas uppkomma tvister mellan försäkringsinrättningen, dvs. numera riksförsäkringsverket, och en arbetsgivare rörande ansvarsfördelningen dem emellan gentemot en skadad arbetare. Skulle det till äventyrs ha ingåtts ett avtal mellan försäkringsinrättningen och arbetsgivaren rörande den inbördes ansvarigheten, kommer en tvist om avtalets tillämpning att få avgöras av domstol. I ett mål, där tvist uppstått mellan arbetsgivare och försäkringsinrättning angående omfattningen av arbetsgivarens utfästelse, förklarade FR att det låg inrättningen att gentemot den skadade svara för att han erhöll den behandling, som enligt OFL tillkom honom, men att frågan, huruvida arbetsgivaren på grund av avtal mellan arbetsgivaren och inrättningen var skyldig att gentemot inrättningen svara för kostnaden för behandlingen, ej föll under rådets bedömande (FR:s beslut 27/11 1931).¹⁰ Jfr NJA 1939 s. 291.

Slutligen skall göras några påpekanden rörande FR:s behörighet att avgöra prejudiciella frågor, som egentligen ej tillhör FR:s så att säga naturliga kompetensområde.

Beträffande 33 § OFL anförde lagrådet år 1916, att FR:s prövningsrätt skulle omfatta samtliga förutsättningar för bedömande av de frågor, som skulle avgöras av FR.¹¹ Lagrådet synes härmed ha menat, att FR bl. a. skulle äga pröva prejudicialfrågor, som fristående tillhörde domstols avgörande. Älderdomsförsäkringskommittén framhöll i sitt betänkande, att bestämmelserna i lagen i en del fall kunde ge anledning till tvister av den art, att de kunde bli föremål för prövning vid domstol.¹² Enligt kommittén kunde det vid bedömande av änkas eller änklings rätt till livränta uppstå fråga, huruvida äktenskapet var giltigt, eller vid bedömande av rätt till livränta för barn fråga om fader- eller moderskap. Vid andra tvister kunde det uppkomma fråga om ersättningstagaren var svensk medborgare eller om olycksfall uppsåtligen förorsakats av den skadade eller någon hans anhörig. FR har i ett mål år 1943 ingått i prövning av frågan, huruvida vid fartygs krigsförlysning omkommen sjöman beträffande ett utom äktenskap fött barn avgivit giltig förklaring, att barnet skulle ha samma rätt till arv efter honom som barn av äktenskaplig börd (FR:s utslag 5/11 1943).¹³

Den omständigheten, att FR:s avgörande torde anses vinna rättskraft, så att rå-

⁹ Stadgandena om inrättnings regressrätt har funnits i 12 §, 2 st. OFL och 51 §, 2 st. YFL. Genom lag 15/12 1967 (nr 916) angående ändring i YFL har denna rätt upphört.

¹⁰ Tryckt hos Löfmark s. 207 f.

¹¹ KPr 1916 nr 111 s. 225.

¹² Älderdomsförsäkringskommittén V s. 97.

¹³ Tryckt hos Löfmark s. 205.

det ej äger ingå i ny prövning av den avgjorda saken och fatta nytt beslut,¹⁴ i förning därmed, att FR är behörigt att avgöra ovannämnda prejudicialfrågor, kan leda till vissa konsekvenser. Om prejudicialfrågan senare skulle komma under domstols prövning och utgången därvid skulle bli en annan än den FR förutsatt, torde rådet på grund av rättskraftsregeln sakna möjlighet att ändra det beslut som redan fattats. Följden kan bli, att begrepp såsom faderskap, moderskap, äktenskap m. fl. erhåller en specifik betydelse vid tillämpningen av YFL. Jfr begreppet arbetstagare. Beviljande av resning medför dock att FR på nytt blir i tillfälle att pröva ett redan avgjort mål. HD har t. ex. i NJA 1944 B 1292 och 1952 C 635 beviljat resning i mål, som tidigare avgjorts av FR.

II. Frågor om avgiftsskyldighet

Som bekant åligger det både försäkrad och arbetsgivare att erlagga försäkringsavgifter. Vad angår utdebitering och uppbörd av försäkrads egna avgifter innehåller UF 1953 bestämmelser härom (19: 10 LAF, 5 § lag 25/5 1962 (nr 398) om finansiering av folkpensioneringen och 39 § KF 18/12 1959 (nr 552) angående uppbörd av vissa avgifter enligt LAF m. m.¹⁵). Arbetsgivaravgift, som uppgår till högst 1 000 kr, skall i allmänhet påföras i samband med slutlig skatt i enlighet med vad som stadgas i UF 1953 (17 § KF 18/12 1959 (nr 552)). Överstiger avgiften nämnda belopp, uppbäres den som regel av riks försäkringsverket (18 § KF 18/12 1959 (nr 552)). Även i det senare fallet är bestämmelserna i UF 1953 i väsentliga hänseenden tillämpliga (30 § KF 18/12 1959 (nr 552)).

Uttagandet av ifrågavarande försäkringsavgifter sker sålunda i samma ordning, som gäller för skatter å vilka UF 1953 är tillämplig. Till följd härav torde domstol ej äga taga befattning med yrkande om utbekommande eller återfående av försäkringsavgift i vidare mån än domstol är behörig att pröva stats eller kommuns yrkande om utfående av skatt eller skattskyldigs yrkande om skatterestitution. Se härom kap. XI, § 2.

§ 3. Mål om bidragsförskott

Då institutet bidragsförskott infördes genom BFL 1937, angavs syftet med lagen vara att garantera barn att civilrättsliga underhållsbidrag från fader verkligen kom att utgå.¹ Därför skulle barn, vars fader enligt rättens beslut eller skriftligt, av två personer bevitnat avtal var pliktig att till fullgörande av lagstadgad underhållsskyldighet utge underhållsbidrag till barnet, äga att, sedan förfallodag för bidraget förflutit utan att bidraget guldits, med belopp och under villkor som i lagen sades av allmänna medel erhålla förskott å bidraget (1 §). Bidragsförskott beviljades av barnavårdsnämnd (3 §), över vars beslut i ärende rörande beviljande eller indrag-

¹⁴ Ulne Arbetarskyddet 1938 s. 19; Lundberg FT 1948 s. 85; Westerberg Rättskraft s. 686. Märk Ulne och Westerbergs kritik på s. 20 respektive s. 700 ff.

¹⁵ Rubriken har fått denna lydelse genom KF 25/5 1962 (nr 396) om ändring i KF 18/12 1959 (nr 552) angående uppbörd av avgifter enligt lagen om försäkring för allmän tilläggspension, m. m.

¹ SOU 1936: 47 s. 29 ff.

ning av bidragsförskott eller rörande eftergivande av rätten att återkräva sådant förskott besvär kunde anföras hos LSt (24 §).

Några större sakliga förändringar i nu nämnda bestämmelser medförde ej BFL 1943. Besvärsmålsbestämmelsen inskränktes dock till att endast omfatta nämnds beslut i ärende rörande beviljande eller indragning av bidragsförskott (24 §). Beträffande eftergivandet av återkravsrätten kunde den underhållsskyldige i stället göra framställan hos LSt (17 §, 2 st).

Genom BFL 1964 har bidragsförskottsinstitutet väsentligen ändrat karaktär. Numera saknar rätten till bidragsförskott egentlig anknytning till ett bakomliggande underhållsavtal. I stället fungerar förskottet såsom en garanti för att barn erhåller ett minimiunderhåll oavsett fastställda underhållsbidrag. Beträffande barn, om vilka vårdnaden endast tillkommer en av föräldrarna eller ingendera, stadgas i 1 § BFL 1964 att bidragsförskott, enligt vad i BFL 1964 föreskrives, utgår till barnet i förhållande till fader eller moder, som ej har vårdnaden om barnet. Fråga om bidragsförskott prövas av barnavårdsnämnden (5 § BFL 1964), vars beslut kan överklagas hos LSt (22 §, 1 st. BFL 1964). Talan mot LSt:s beslut föres genom besvär hos KR (22 §, 3 st. BFL 1964).

Frågan, huruvida en domstol äger upptaga till prövning ett yrkande om utbekommande av bidragsförskott, synes ännu ej ha besvarats av praxis. För att rätt bedöma frågan torde man böra fästa avseende vid två omständigheter. För det första är enligt förarbetena bidragsförskott till sin natur att likställas med barnpension från folkpensioneringen (8: 5 LAF), dvs. en typ av obligatorisk socialförsäkring.² Vidare bör man uppmärksamma, att BFL 1964 på samma sätt som ShjL, LAF och YFL anvisar både ett bestämt administrativt beslutsförfarande i första instans och en viss administrativ besvärsordning. Härav torde följä, att frågan om domstols kompetens bör besvaras med ledning av vad som gäller för socialhjälp och obligatorisk socialförsäkring. De resultat, som ovan utvunnits beträffande dessa hjälpformer, torde visa att domstol sannolikt saknar kompetens att pröva anspråk på utfående av bidragsförskott.

I bidragsförskottslagarna har barnavårdsnämnd alltid tillerkänts återkravs rätt mot den underhållsskyldige. Regeln har konstruerats sålunda, att den barnavårdsnämnd, som utgivit förskottet, skall inträda å vederbörande kommuns vägnar i barnets rätt till underhållsbidrag gentemot den bidragspliktige. Detta bör tillika innebära att nämnden skall framställa ersättningsanspråket i samma ordning som barnets ställföreträdare. Skulle underhållsskyldigheten vara fastställd genom avtal, är i princip nämnden på samma sätt som barnets moder anvisad att vid domstol föra talan för att därigenom erhålla en dom, varpå utmätning kan grundas.³ Det skall dock påpekas att denna väg nästan aldrig anlitas, då det enligt införsellag 6/12 1968 (nr 621) i stället finns möjlighet till införsel i den bidragspliktiges avlöning, pension eller livränta.

I RÅ 1945 S 7 (= SM 1945 ref. 23) ansågs fråga om åläggande för fader till barn utom äktenskap att till barnavårdsnämnd återbetala av nämnden utgivet bidragsförskott ej tillhöra administrativ myndighets prövning.

² KPr 1964 nr 70 s. 18, 35.

³ SOU 1936: 47 s. 55.

En barnavårdsnämnd och ett underhållsberättigat barn kan ha konkurrerande krav på så sätt, att nämnden kan äga anspråk på ersättning i anledning av utgivet bidragsförskott och barnet kan ha en fordran på oguldna underhållsbidrag. Tidigare synes fördelningen ha skett i proportion till respektive fordringars belopp, men numera torde man anse att barnets fordran bör äga ett visst företräde (se t. ex. 16 §, 2 st. BFL 1964).⁴ Vill den underhållsberättigade utfå ett *visst* belopp, som influtit till barnavårdsnämnden, torde han, om nämnden ej bifaller hans anhöllan, i allmänhet få vända sig till domstol med sitt anspråk.

I RÅ 1967 S 29 såg RegR sig föranlåten att förklara att frågan, vem som ägde rätt till ett visst belopp, utgjorde ett ämne, varmed administrativ myndighet ej hade att taga beaktning. Detta skedde med anledning av att modern till ett barn, som uppburit bidragsförskott, hade yrkat att av en barnavårdsnämnd utfå beloppet, vilket tillställts nämnden efter faderns död såsom ersättning för det utgivna bidragsförskottet.

En liknande situation kan uppstå, om den som inbetalt medlen gör anmärkning mot nämndens fördelning. Menar denne att fördelningen strider mot hans avsikter med inbetalningen, får han instämma nämnden till domstol och yrka rättelse där.

I RÅ 1950 S 139 hade fadern inbetalat ett belopp av 1 000 kr till barnavårdsnämnden, vilket belopp nämnden fördelat så, att fattigvårdsstyrelsen skulle erhålla 700 kr som ersättning för utgiven fattigvård, nämnden 150 kr för bidragsförskott och hustrun 150 kr för förfallet underhållsbidrag. Fadern anförde besvär hos LSt över nämndens beslut med yrkande att, då beloppet uteslutande varit avsett att täcka förfallna underhållsbidrag, beslutet måtte ändras. Sedan LSt bifallit besvären prövade RegR lagligt undanröja LSt:s utslag samt förklarade, att det var fadern obetaget att vid allmän domstol eller eljest göra de erinringar mot nämndens beslut, vartill han kunde finna sig befogad.

§ 4. Mål om ersättning för kostnader för vård enligt vissa sociallagar

De former av personlig vård, som det enligt BvL 1960, NvL och SjäVL ankommer på kommun att meddela, är oftast mycket kostsamma. Den allmänna sjukförsäkringen kan täcka vissa kostnader och staten kan ha åtagit sig att bekosta viss vård, men som regel blir det vederbörande kommun, som i första hand får bära ansvaret för kostnaderna.

I det följande avser jag att undersöka, om anspråk på ersättning för lämnad personlig vård enligt ifrågavarande lagar skall prövas i administrativ eller judiciell ordning. En ersättningstalan av kommun kan tänkas riktas mot vårdtagaren eller någon annan enskild person, som kommunen anser bära ansvaret för kostnaderna för den lämnade vården. Eftersom skyldigheten att utge hjälp enligt ifrågavarande lagar bl. a. åvilar vistelsekommunen (34 § BvL 1960, 3 §, sista st. NvL och 3 §, 2 st. SjäVL), kan det för denna kommun bli fråga om att utkräva ersättning av mantalsskrivningskommunen eller vad angår sjukvård den landstingskommun¹,

⁴ Se härom KPr 1964 nr 70 s. 23 f, 46.

¹ För enkelhetens skull kommer endast landstingskommun att nämnas i texten, men självfallet gäller motsvarande för kommun, som ej tillhör landstingskommun. Jfr 1 §, 2 mom. SjäVL.

där patienten är bosatt. Dessutom torde ersättningsfrågor kunna uppstå på det sättet, att enskild person, som påstår sig ha bistått någon med sådan hjälp, som kommun enligt ifrågavarande lagar har skyldighet att lämna, önskar få ersättning av kommunen för sina utgifter.

I. BvL 1924 och BvL 1960

Vid tillkomsten av BvL 1924 tillades ett nytt stycke i 1 § FvL,² vilket i fråga om omhändertagande av minderårig, som på grund av nöd eller annan dylik anledning var i behov av *vård utom hemmet*, hänvisade till vad som stadgades i BvL 1924.³ BvL 1924 innehöll bestämmelser som under olika förutsättningar ålade hemortskommunen (62 §), staten (63 §) och enskild (68 §) att ersätta de utgifter en viss kommun kunde ha haft för omhändertaget barns vård. Kommuns ersättningstalan kunde föras i administrativ väg. Behöriga myndigheter att handlägga frågor om ersättning för kostnad för omhändertaget barn eller angående skyldighet att ansvara för sådan kostnad var LSt och KR (65, 70 och 84 §§). Nämda regler om ersättning och behörig prövningsmyndighet överensstämde i sak med motsvarande regler i FvL. Detta sammanhänge med att det före tillkomsten av BvL 1924 hade varit den offentliga fattigvården, som sört för behövande barns omhändertagande och vårdande.⁴ Det är dock att märka, att det även efter tillkomsten av BvL 1924 ålåg den offentliga fattigvården att tillgodose barns *hjälpbehov i hemmet*.⁵

Enligt 71 § BvL 1960 äger kommun att av hemortskommunen erhålla ersättning för utgift, som föranletts av att någon omhändertagits för samhällsvård. Stadgandet reglerar sålunda ej kommuns rätt att erhålla gottgörelse för kostnader i anledning av t. ex. förebyggande åtgärder eller omhändertagande för utredning. Beträffande förfarandet, då kommun vill erhålla ersättning enligt 71 § BvL 1960, hänvisas till vad som stadgas i ShjL om motsvarande förfarande, då kommun önskar ersättning av annan kommun för lämnad socialhjälp (71 § BvL 1960). Kommun äger också rätt att av den som omhändertagits för samhällsvård utbetomma ersättning för kostnaderna för samhällsvården (72 § BvL 1960). Vidare är föräldrarna ersättningsskyldiga för kostnad, som kommun haft för någon som omhändertagits för samhällsvård och ej fyllt 16 år (72 § BvL 1960). Beträffande omfattningen av de senares ersättningsskyldighet skall vad som stadgas i ShjL om föräldrars ersättningsskyldighet äga motsvarande tillämpning (72 § BvL 1960). Vill kommun erhålla ersättning enligt 72 § BvL 1960 och sker betalning ej godvilligt, äger kommunen föra talan om ersättningen hos LSt, varvid vad som är stadgat i 39 § ShjL skall gälla i tillämpliga delar (73 § BvL 1960). Över LSt:s avgöranden i mål angående skyldighet för kommun eller enskild att ersätta kommuns kostnad för omhändertagen kan besvär anföras hos KR (83 § BvL 1960).

Tvister mellan kommuner eller mellan kommun och enskild om ersättning för

² Lag 6/6 1924 (nr 362) om ändring i vissa delar av FvL.

³ Se numera 12 §, sista st. ShjL.

⁴ 1 § FvL. Se härom Fattigvårdslagstiftningskommittén IV Avd. 2 s. 4 f.

⁵ Se härom Norrman s. 34 ff, Wernlund s. 10 ff, Wahlberg—Engström—Wernlund s. 43, Eek s. 185, Linders s. 15 ff, von Koch s. 142 ff, Romander—Grönlund s. 146 och KPr 1960 nr 10 s. 268.

lämnad samhällsvård skall sålunda handläggas i samma ordning som ersättnings-tvister enligt ShjL. Som ovan visats gäller den regeln att, om en ersättningstvist kan prövas i nämnda ordning, domstolsvägen ej tillika kan anlitas. Följaktligen bör LSt och allmän förvaltningsdomstol vara exklusivt behöriga att avgöra ersättnings-tvister enligt 71 och 72 §§ BvL 1960.

Karakteristiskt för barnavårdsmålen är att kommunens talan måste avse ersättning för utgifter, som föranletts av att någon *omhändertagits för samhällsvård*. Vill en kommun erhålla ersättning för andra kostnader, som kommunen haft för barnavårdsnämndens verksamhet, får kommunen utföra sin talan vid domstol.

Enligt 16 §, 1 mom. BvL 1924 borde barnavårdsnämnder i olika kommuner bistå varandra. Motsvarande bestämmelse i BvL 1960 finns i 9 §, 2 st. I förarbetena till BvL 1960 betonas särskilt vikten av att barnavårdsnämnderna samarbetar med varandra.⁶ Huruvida dylikt bistånd skulle lämnas kostnadsfritt eller mot ersättning var ej uttryckligen angivet i BvL 1924, och ej heller lämnar BvL 1960 några upplysningar härom. I RÅ 1940 S 174 hade en barnavårdsman, som förordnats av barnavårdsnämnden i Ö., hos barnavårdsnämnden i S. anhållit om bistånd för upprättande av ett avtal mellan föräldrar om underhållsbidrag åt deras barn. Avtalet hade sänts till barnavårdsnämnden i Ö. mot postförskott å 31 kr 50 öre, utgörande arvode till en hos barnavårdsnämnden i S. anställd barnavårdsman för avtalets upprättande med 25 kr och reseersättning med 6 kr 50 öre. Barnavårds mannen i Ö., som ansåg att ersättning för det lämnade biståndet ej borde utgå, hade vägrat erlægga det fordrade beloppet. Då barnavårds mannen var i behov av ifrågavarande handling, anhöll denne hos LSt om bistånd att kostnadsfritt utfå handlingen. LSt förklarade att tvist, huruvida dylikt bistånd av barnavårdsnämnd skulle lämnas kostnadsfritt eller mot ersättning, ej var av beskaffenhet att kunna prövas av LSt utan ankom på avgörande av domstol. Enligt LSt:s mening fick emellertid tvisten om ifrågavarande ersättning ej utgöra hinder för det upprättade avtalets utlämnande till vederbörande barnavårdsman. LSt anmodade därför — förmodligen i dess egenskap av tillsynsmyndighet — barnavårdsnämnden i S. att tillse, att ifrågavarande avtal ofördröjligen tillställdes barnavårdsnämnden i Ö. eller barnavårds mannen för ifrågavarande barn. RegR gjorde ej ändring i LSt:s beslut, i vad det överklagats.

Som ovan framgått har en enskild person, som lämnat hjälp åt en nödställd, fått sin talan om ersättning av socialnämnden prövad i den för socialhjälpsmål stadgade ordningen, trots att ShjL saknar bestämmelser om sådana ersättningsanspråk. Det har redan antytts, att gränsen mellan barnavårdsnämnds och socialnämnds verksamhetsområden i allmänhet bör dragas så, att barnavårdsnämnd ombesörjer barns vård utom hemmet, medan socialnämnden lämnar hjälp åt barn i hemmet.⁷ Om en tredje man tagit sig an ett barn och ej endast tillfälligtvis lämnat barnet vård i sitt hem, bör dennes ersättningsanspråk således i första hand rikta sig mot barnavårdsnämnden. Har den enskilda personen verkligen avsett att träda i barnavårdsnämndens ställe och sörja för sådan vård, som nämnden enligt BvL 1960 har skyldighet att meddela, torde ersättningsanspråket rentav kunna prövas i den för barnavårdsmål stadgade ordningen.

⁶ Romander—Grönlund s. 73.

⁷ På detta sätt brukar man i litteraturen vanligtvis ange den ifrågavarande gränsen, men som Bramstång påvisat kan denna princip ej anses ha vunnit oreserverad anslutning i praxis. Se härom Bramstång FT 1966 s. 55 ff.

I KÅ II 1935 ref. 34 hade en moder för vård överlämnat sitt barn till makarna L., hennes egna fosterföräldrar. Mannen L:s anhållan hos fattigvårdsstyrelsen om understöd åt barnet hade avslagits med motivering, att ärendet, då barnet ej vistades hos skyldeman, ej borde handläggas av fattigvårdsstyrelsen. Härefter sökte hustru L. hos KB åläggande för kommunen att till henne utge ersättning för vård, som av henne lämnats barnet, vilken talan KR i visst hänseende biföll på så sätt, att barnavårdsnämnden i kommunen förpliktades att utge visst belopp såsom ersättning för barnets vård och underhåll. Jfr dissidenten.

Emellertid bör man uppmärksamma, att de flesta ersättningsanspråk, som enskild person framställer mot barnavårdsnämnd i anledning av lämnad vård åt barn, ej är baserade på de bestämmelser i BvL 1960, som ålägger barnavårdsnämnd att sörja för den ifrågavarande vården, utan i stället på avtalsrättsliga principer. Eftersom den normala vårdformen för ett omhändertaget barn är överlämnande till enskilt hem (se 36 § BvL 1960), brukar barnavårdsnämnd i stor omfattning träffa avtal med enskild person om utackordering av barn, som nämnden beslutat omhändertaga för samhällsvård. Om en person, åt vilken barnavårdsnämnd på detta sätt uppdragit att lämna vård åt barn, yrkar ersättning av barnavårdsnämnden för den lämnade vården, blir det en uppgift för domstol att pröva ett dylikt yrkande. Se härom KÅ II 1934 ref. 14,⁸ 1944 ref. 17 och RÅ 1964 S 346.

II. AlkL 1913, AlkL 1931 och NvL

Både AlkL 1913 och AlkL 1931 innehöll bestämmelser rörande kostnader för alkoholistvård. För vissa fall stadgades att kostnaderna skulle bestridas av statsverket (25 §, 2 st. AlkL 1913 samt 51 och 52 §§ AlkL 1931), men i princip gällde att den som ansökt om intagande å allmän alkoholistanstalt var skyldig att gentemot den anstalt, där vård lämnats, svara för vårdkostnaderna (25 §, 1 st. AlkL 1913 och 53 § AlkL 1931). Den som på grund av ansvarsförbindelse eller eljest guldit vårdkostnad var berättigad till gottgörelse av den vårdade (25 §, 3 st. AlkL 1913 och 54 § AlkL 1931). Hade kommun bekostat vården, ägde nykterhetsnämnden uttaga sådan gottgörelse, i den mån den ej fann skäl till eftergift (25 §, 3 st. AlkL 1913 och 54 § AlkL 1931).

Författningarna reglerade emellertid ej frågan, i vilken ordning talan om ersättning kunde utföras. Härav följde, enligt Fattigvårdslagstiftningskommittén, att vanliga regler om förfarandet vid uttagande av fordran skulle komma till användning.⁹ Det var således tänkt att allmän domstol skulle pröva ifrågavarande tvister.

I RÅ 1932 S 117 hade KB utanordnat ett visst belopp till en alkoholistanstalt, utgörande förskjuten vårdkostnad för en alkoholist. På anhållan av landskamreraren beslöt KB att med stöd av bestämmelserna i 25 § AlkL 1913 ålägga G. socken att utge det förskjutna beloppet, då alkoholisten vid tiden för ansökningen om hans intagande å alkoholistanstalt ägt hemortsrätt i G. socken. RegR undanröjde dock KB:s utslag, då frågan, huruvida socknen var skyldig att utge beloppet, ej kunde prövas i förevarande ordning.

⁸ Se ett finskt rättsfall i samma fråga hos Ståhlberg NAT 1949 s. 90.

⁹ Fattigvårdslagstiftningskommittén I s. 164.

De tidigare lagarnas bestämmelser om vårdkostnader saknar motsvarighet i NvL. Numera har staten i princip åtagit sig ersättningsansvaret för kostnaderna av den vård, som meddelas å allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare.¹⁰ Skulle det till äventyrs uppkomma frågor om skyldighet för kommun eller enskild person att ersätta kostnader för hjälp, som lämnats åt en alkoholmissbrukare i denna hans egenskap, torde det i allmänhet ankomma på domstol att pröva dylika frågor. Givetvis har en hjälpare, som är kommunmedlem, alltid möjlighet att i kommunalbesvärsväg överklaga det beslut, varigenom kommunen avslagit hans framställan om ersättning.

I RÅ 1962 S 54 hade en nykterhetsnämnd avslagit en av klaganden — som upplåtit bostad åt O., vilken uppgivits ha stått under nämndens övervakning — gjord framställning att av nämnden utfå ogulden hyra för bostadsupplåtelsen. Till stöd för besvären hos LSt anförde klaganden, att han mottagit O., vilken varit omhändertagen å vårdanstalt för alkoholmissbrukare, såsom hyresgäst samt att nykterhetsnämnden genom "sitt ombud" förklarat sig skola svara för hyresbetalningen. Besvären kom under prövning såsom kommunalbesvär. I övrigt hänvisades klaganden att i mån av befogenhet föra talan hos allmän domstol om utfående av hyresbeloppet.

III. SjhL 1940, SjhL 1959 och SjlL

Enligt 27 §, 1 st. SjlL äger den som driver sjukhus att i allmänhet bestämma efter vilka grunder och till vilket belopp vårdavgift skall erläggas till sjukhuset för där meddelad sjukvård. SjlL saknar dock bestämmelser rörande den ordning, i vilken tvister om vårdavgifter skall avgöras.

Av SjlL följer, att det är tillåtet att fastställa högre vårdavgift för utomlänspatient än för inomlänspatient (se 27 §, 2 st. SjlL). Genom det s. k. utomlänsavtalet har huvudmännen för sjukvården kommit överens om att det landsting, i vilket en utomlänspatient är bosatt, skall debiteras en viss avgift. Enligt avtalet får detta bl. a. till följd, att en utomlänspatient på allmän sal i stället skall erlägga den patientavgift, som bestämmes av hemlandstinget. Se § 7, mom. 1 och 2 i 1970 års utomlänsavtal mellan landsting och kommuner utanför landsting om ersättning för vård av vissa utomlänspatienter (tryckt separat). Överenskommelse har vidare träffats, att tvister rörande rätt hemlandsting ävensom fråga avseende tolkning och tillämpning av avtalet skall av vederbörande huvudman hänskjutas för avgörande till ett särskilt utskott, benämnt "utskottet för utomlänsvård". Utskottet består av sex ledamöter, av vilka tre utses av Svenska landstingsförbundets styrelse och tre av Svenska kommunförbundets sjukvårdsdelegation. Se härom § 10 i 1970 års utomlänsavtal. Det är tydligt att avtalsparterna har menat, att avtalet reglerar sådana frågor av tvistemåls beskaffenhet, om vilka förlikning kan träffas.¹¹ Se härom 1 § SkmL. Eftersom kontrahenterna ej synes ha förbehållit sig materiell klanderrätt, torde de enligt 2 § SkmL sakna rätt att på materiell grund föra talan vid domstol mot utskottets avgörande. Dock kan den omständigheten, att utskottet utgöres av ett jämnt antal ledamöter, leda till att skiljeavtalet under vissa förutsättningar förfaller beträffande den föreliggande ersättningsfrågan och domstolsvägen i stället

¹⁰ Jfr KPr 1954 nr 158.

¹¹ Jfr NJA 1955 s. 476 (ersättningstvist mellan kronan och Stockholms stad).

öppnar sig för parterna. Enligt 16 § SkmL skall nämligen, om ej parterna annorledes överenskommit, absolut majoritet vara uppnådd för att en skiljedom skall kunna beslutas.

Den som intages på sjukhus och som själv har att svara för vårdavgiften eller del därav är i allmänhet pliktig att i förskott inbetala vårdavgift för 15 dagar eller lämna en acceptabel ansvarsförbindelse för avgiften (28 §, 1 st. SjvL). Intagning på allmän sal skall dock ske utan hinder av att vårdavgiften ej inbetalats i förskott och att godtagbar ansvarsförbindelse saknas, om skyndsam vård är av nöden eller intagning för sluten psykiatrisk vård begäres av annan än den sjuke själv (28 §, 2 st. SjvL). I dessa fall skall vårdavgiften inbetalas eller ansvarsförbindelsen tillhandahållas så snart ske kan efter intagningen (28 §, 2 st. SjvL).

Det har redan påpekats, att SjvL saknar bestämmelser om i vilken ordning avgiftsfrågor bör avgöras. Av denna brist torde man kunna sluta sig till att dessa frågor i princip tillhör domstols avgörande. Slutsatsen verifieras också av den administrativa praxis, som finns inom förevarande område. Möjligheten att anföra administrativa besvär över avgiftsbeslut har visserligen bedömts olika under de senaste 30 åren, men grundtanken synes hela tiden ha varit densamma, nämligen att det endast är domstol som slutgiltigt kan pröva ifrågavarande avgiftstvister.

Under den tid SjhL 1940 var i kraft torde det ha rått tvekan, huruvida en sjukhusdirektion borde anses som en kommunal nämnd.¹² Menade man att direktionsens beslut ej kunde angripas med kommunalbesvär, torde möjligheten att anföra besvär över dylika beslut ha varit inskränkt till de fall, som angavs i 12 § SjhL 1940.¹³ Enligt nämnda stadgande fick den vars enskilda rätt berördes av direktionsens beslut söka ändring i beslutet hos medicinalstyrelsen under förutsättning, att han antingen grundade sin talan därå, att beslutet ej tillkommit i laga ordning, eller ej åtnöjdes med beslut i fråga rörande sjukvård, läkares tjänsteutövning, vid sjukhuset anställd sjukvårdspersonals arbetsförhållanden eller entledigande av dylik personal. RegR torde ha ansett att direktions beslut i avgiftsfrågor ej kunde överklagas på den grund att beslutet skulle i sak vara felaktigt (RÅ 1949 ref. 44, 1953 ref. 47 och 1958 I 218). Beslutet kunde således endast undanröjas, om det ej tillkommit i laga ordning, men eljest saknades möjlighet att i administrativ väg vinna rättelse i beslutet. Givetvis var direktionsens avgiftsbeslut ej exigibelt; ville direktionen tvångsvis utbetomma vårdavgiften, fick den instämma vederbörande till domstol och där yrka utfående av avgiften. Den som redan utgivit avgiften och önskade återbetomma denna fick naturligtvis också anlita domstolsvägen.

Genom uttryckliga bestämmelser i 30 §, 1 mom. SjhL 1959, som numera återfinns i 34 §, 1 mom. SjvL, infördes möjlighet att medelst kommunalbesvär överklaga direktions beslut. En kommunmedlem kan således numera få ett avgiftsbeslut undanröjt, om de fakta han anför anses kunna hänföras under någon av de kommunala besvärsgrunderna. Av besvärsgrunderna finner man av praxis att det främst är grunderna, att beslutet står i strid mot allmän lag eller författning och att beslutet kränker klagandens enskilda rätt, som varit aktuella. Den förra besvärsgrundens kan exempelvis åberopas, om klaganden menar att avgiftsbeslutet strider

¹² SOU 1956: 27 s. 173.

¹³ Se härom KPr 1928 nr 101 s. 51 f.

mot SjöL:s bestämmelser om vårdavgifter. I praxis har RegR, om regeln, att olika vårdavgifter ej får uttagas av sjuka från det egna sjukvårdsområdet, ej iakttagits, ansett ifrågavarande besvärsgrund tillämplig och följaktligen upphävt avgiftsbeslutet (RÅ 1964 S 17, 18 och 375). Besvärsgrunder, att beslutet kränker klagandens enskilda rätt, torde endast tillämpas, då kommunens ståndpunkt framstår som uppenbart obefogad. Se härom vidare kap. IX, § 1, II, B (kommunala lönemål). Med avseende å denna grund har RegR vanligtvis anfört den omständigheten, att avgiftsbeslutet ej innefattar något för klaganden bindande avgörande av frågan om ersättningsskyldighet, såsom skäl för att ej bifalla besvären (se t. ex. RÅ 1964 ref. 55 och 1965 S 243), men undantagsvis har RegR ansett att beslutet verkligen kränkt klagandens enskilda rätt och därför undanröjt detsamma (RÅ 1962 I 192).

§ 5. Ersättningsfrågor i anledning av barnavårdsnämnds verksamhet enligt FB (LBuÄ) för tillgodoseende av utomäktenskapliga barns intressen

I det följande kommer två typer av ersättningsanspråk att behandlas. Den ena typen omfattar fall, där barnets moder eller någon annan enskild person yrkar att av en barnavårdsnämnd utfå ett penningbelopp, som hänför sig till ett engångsbelopp, vilket en underhållsskyldig inbetalt till nämnden. Den andra typen, som endast summariskt kommer att beröras, är barnavårdsorgans anspråk på ersättning för kostnader, som organet haft för att trygga underhåll åt utomäktenskapliga barn.

Enligt förarbetena behandlades i LBuÄ ämnen av huvudsakligen civilrättslig natur.¹ Lagen skulle fixera barnens rättsställning i förhållande till föräldrarna samt tillgodose barnens intressen i olika hänseenden. För att garantera att barn verkligen fick det skydd och det stöd, som föreskrevs i lagen, infördes genom lagen barnavårdsmaninstitutionen och tillades barnavårdsnämnd² betydande uppgifter. På så sätt kom LBuÄ att även innehålla ett offentlighetsrättsligt drag, vilket bl. a. kom till uttryck däri att det i lagen stadgades en administrativ besvärssordning för klagan över barnavårdsnämnds beslut (KB som första och RegR som andra besvärssinstans). Vid tillkomsten av FB kom de tidigare bestämmelserna i LBuÄ att i huvudsak överflyttas till 7 och 8 kapitlet FB.

Har avtal träffats om utgivande av ett engångsbelopp för fullgörande av underhållsplikt mot ett utomäktenskapligt barn, föreskrives i 7: 7 FB (tidigare 10 § LBuÄ) att beloppet skall inbetalas till barnavårdsnämnden. Lagrummet innehåller vidare regler om hur barnavårdsnämnd skall förfara med inbetalt engångsbelopp. Som regel skall nämnden hos riksförsäkringsverket eller svenskt försäkringsbolag inköpa en efter underhållsskyldigheten lämpad livränta åt barnet.

Den administrativa besvärssordning, som angavs i LBuÄ, skulle tillämpas, då klagan rörde barnavårdsnämnds beslut i frågor som avsågs i LBuÄ (19 § LBuÄ). Med stöd härav kunde vårdnadshavare, som ej åtnöjdes med nämnds beslut rörande dispositionen av engångsbelopp, anföra besvär över beslutet (se t. ex. RÅ

¹ Lagberedningens Förslag till LBuÄ s. 4.

² För tillämpning av lag 13/6 1902 (nr 67) angående uppfostran åt vanartade och i sedligt avseende försummade barn fanns redan barnavårdsnämnder.

1935 ref. 51). Motsvarande besvärssstadgande har numera upptagits i 8: 10 FB, dock med den begränsningen att stadgandet endast omfattar frågor som avses i 8 kap. FB. Eftersom frågor om barnavårdsnämnds disposition av engångsbelopp regleras i 7 kap. FB är det föga sannolikt, att nämnds beslut i dylika frågor numera kan överklagas medelst förvaltningsbesvär. Däremot synes kommunalbesvär kunna komma i fråga.

Det förhållandet, att barnavårdsnämnden har skyldighet att förvalta engångsbelopp, medför att nämnden löper risken att talan om utbekommande av engångsbeloppet eller del därav eller beloppets avkastning riktas mot nämnden. Yrkande härom kan tänkas bli framställt av antingen den som inbetalt beloppet eller den som företräder barnet eller eljest från barnet härleder någon rätt till beloppet. Skulle en barnavårdsnämnd förfoga över medlen i strid mot vad FB stadgar, torde nämndens dispositionsbeslut som nämnts kunna angripas genom anförande av kommunalbesvär, och tidigare kunde t. o. m. förvaltningsbesvär anföras över dylikt beslut. Dessa rättelsemöjligheter har i praxis ansetts ej kunna utestänga den som gör anspråk på medlen från att vid domstol yrka åläggande för nämnden att utge medlen.

I RÅ 1922 S 196 hemställdes om utfående av hela engångsbeloppet. Barnavårdsnämnden beslöt, då det jämlikt gällande lag ålåg nämnden att på lämpligt sätt använda berörda medel till barnets uppfostran, vägra att utlämna annat än periodiskt utgående belopp. KB, i vars utslag RegR ej gjorde ändring, fann de anförda besvären ej förtjäna avseende. RegR förklarade därjämte klaganden obetaget att vid domstol föra talan om utfående av ifrågavarande belopp i mån av befogenhet.

Avlider barnet är det uppenbart att de anspråk på utfående av medlen, som moder eller fader riktar mot barnavårdsnämnden, är av den natur att vid tvist talan bör utföras vid domstol. I svensk rätt gäller den allmänna regeln, att ett engångsbelopp är att anse såsom den underhållsberättigades egendom.³ För föreliggande fall torde regeln innebära att vad som återstår av beloppet, då barnet dör, tillfaller barnets arvingar, såvida underhållsavtalet ej innefattar förbehåll om återbäring.⁴ Ifrågavarande anspråk kommer således att huvudsakligen grundas på arvsrättsliga eller avtalsrättsliga regler.

I RÅ 1928 S 107 hade V. i en av två personer bevitnad skriftlig handling erkänt sig vara fader till det barn, varmed J. då var havande, samt förbundit sig att till nämnda barns uppehälle och uppfostran utge en gång för alla 1 500 kr att av honom erläggas till viss barnavårdsnämnd. Engångsbeloppet hade sedan erlagts av V. till den för barnet förordnade barnavårdsmannen för barnavårdsnämndens räkning och insatts av denna i bank i barnets namn. Sedan barnet avlidit samt barnavårdsnämnden beslutat att tillerkänna barnets moder skälig ersättning för underhåll åt barnet under dess livstid och visst belopp i begravningskostnader, ävensom att anmoda barnavårdsmannen att, till dess underhållsfrågan avgjorts, förvalta återstoden av det av V. inbetalade beloppet, gjorde V. hos barnavårdsmannen framställning att återfå vad sålunda återstod av sistnämnda belopp. Barnavårdsnämnden, inför vilken barnavårdsmannen föredrog V:s framställning, biföll densamma. Häröver anförde J. besvär hos KB. Hon yrkade att, då hon såsom barnets moder var ensam arvsberättigad efter detsamma, nämndens överkla-

³ Westring s. 230.

⁴ Löfving—Carlson s. 65.

gade beslut måtte undanröjas och rätten till kvarlåtenskapen efter barnet tillerkännas henne. KB aktade skäligt undanröja klandrade beslutet samt hänvisa J. att efter stämning till vederbörlig domstol anhängiggöra sin talan om bättre rätt till beloppet. Enligt KB hade nämnden saknat rätt att förfoga över ifrågakomna belopp på sätt i målet förekommit, förrän frågan om bättre rätt till beloppet blivit avgjord genom laga kraftätagande utslag. RegR gjorde ej ändring i KB:s beslut.

Enligt Walin var barnet i RÅ 1929 S 90 också avlidet.⁵ I målet begärde modern hos barnavårdsnämnd att utfå för barnets räkning i postsparbanken inestående medel, vilken begäran nämnden avlog. RegR fann att moderns i målet förda talan ej var av beskaffenhet att i nu förevarande ordning kunna komma under bedömande.

I föregående avsnitt (§ 4) framkom att, om det saknas föreskrifter om en viss administrativ ordning för avgörande av ersättningsfrågor, frågor om ersättning för kostnader för en kommunal nämnds verksamhet får prövas i judiciell väg. Principen framgår också av de följande fallen, i vilka barnavårdsorgans anspråk på ersättning för kostnader, som organet haft för att trygga underhåll åt utomäktenskapligt barn, har ansetts ej kunna handläggas i administrativ ordning.

Enligt 8: 6 FB (13 §, 2 st. LBUÄ) är barnavårdsman berättigad att anlita polismyndighet för underhållsskyldigs efterforskande eller hörande och för verkställande av delgivningar. I RÅ 1929 S 352 hade en barnavårdsman utbetalat 6 kr 75 öre till en landsfiskal för delgivning av stämning å fadern med yrkande om uppfostringsbidrag. Sedan nämnden bestämt att berörda belopp skulle utbetalas till barnavårds mannen, beslöt nämnden, som ansåg landsfiskalen skyldig att utan ersättning av nämnden delge dylik stämning, att söka återfå beloppet eller göra anmälan i saken.⁶ RegR fann att det av nämnden framställda yrkandet om åläggande för landsfiskalen att till nämnden utge ersättning på den grund att nämnden gottgjort barnavårds mannen kostnad, vilken landsfiskalen obehörigen skulle ha uttagit hos den sistnämnde, ej var av beskaffenhet att i nu förevarande ordning kunna upptagas till prövning.⁷

RegR ansåg i RÅ 1929 S 91 att talan av barnavårdsman mot barnavårdsnämnd angående ersättning för processkostnader, som barnavårds mannen haft för barnet, ej var av beskaffenhet att i administrativ väg kunna komma under bedömande.

§ 6. Frågor om ersättning för kostnader för sjukvård åt eller begravning av sjöman

SjömansL 1952, vars föregångare, SjömansL 1922, tillkom genom en utbrytning ur SjöL 1891, är avsedd att reglera bl. a. sjöfolkets sociala ställning.¹ Vad angår frågor om sjukvård åt eller begravning av sjöman finns i SjömansL 1952 bestämmelser om dels vem som skall sörja för att åtgärder blir vidtagna, dels vem som skall bekosta åtgärderna. Enligt 27 och 29 §§ SjömansL 1952 ankommer det på befälhavaren att tillse, att sjuk eller skadad sjöman erhåller betryggande vård och, om sjöman avlider, också sörja för hans begravning. Dessa regler gäller oavsett om redaren slutligt skall svara för kostnaderna eller ej. Kostnadsfrågorna regleras i 28,

⁵ Walin s. 143.

⁶ Se JO 1923 s. 9 p. 8. Löfving—Carlson s. 78 f.

⁷ Jfr RÅ 1933 S 254 (fråga om barnavårdsnämnds skyldighet att till poliskonstaplar utge ersättning för delgivning av nämnden fattade beslut kunde ej prövas i administrativ ordning).

¹ KPr 1922 nr 13 Bilaga A (Sjölagskommitténs förberedande förslag till sjömanslag m. m.) s. 32 f.

30 och 31 §§ SjömansL 1952. Redaren har att bestrida kostnaderna för sjukvård så länge sjömannen är kvar i tjänsten och dessutom i allmänhet en viss tid efter tjänsteförhållandets upphörande (6 veckor eller, om han är svensk och vårdas utrikes, 12 veckor). Vidare skall redaren bära kostnaderna för begravning, om dödsfallet inträffat, medan sjömannen var kvar i tjänsten eller ännu vårdades på redarens bekostnad. För vissa av kostnaderna kan redaren vara berättigad att erhålla gottgörelse hos allmän försäkringskassa (2: 7, 9 LAF samt KK 25/5 1962 (nr 388) angående ersättning för sjukvård utom riket enligt LAF). Skulle redarens betalningsskyldighet ha upphört, gäller som regel att den svenske konsuln på orten, som givetvis endast kan lämna ekonomiskt bistånd åt *svensk* sjöman,² får tillskjuta nödiga medel (53 § KF 3/2 1928 (nr 49) angående beskickningar och konsulat samt 35 § instruktion 10/3 1967 (nr 83) för utrikesrepresentationen). Utrikesförvaltningen kan sedan för sjukvårdskostnader erhålla gottgörelse från allmän försäkringskassa (2: 9 LAF).

Motsvarande äldre bestämmelser har funnits i 27—31 §§ SjömansL 1922, 46, 90 och 93 §§ SjöL 1891 i dess ursprungliga lydelse och 32, 64—66 §§ SjöL 1864.

Förevarande regelsystem kan ge upphov till åtminstone tre typer av ersättnings tvister. Först och främst kan ersättningsanspråk, som redare eller utrikesförvaltningen riktar mot allmän försäkringskassa, vara tvistigt. För denna typ av tvist innehåller LAF regler om en bestämd administrativ handläggningsordning, som enligt vad ovan sagts utesluter domstols behörighet. Vidare kan det råda tvist mellan kronan och redare rörande den senares skyldighet att ersätta kronan för vad kronan påstår sig ha fått utge i redarens ställe. Slutligen kan tvist uppkomma till följd av att en redare, som anser sig ha åsamkats utgifter för vilka han ej svarar enligt SjömansL 1952, påfordrar ersättning av kronan. Lagen saknar bestämda regler om ett administrativt förfarande för prövning av de två senare typerna av ersättnings tvister.

Vad först beträffar redares ersättningsskyldighet infördes genom SjömansL 1952 en bestämmelse, enligt vilken befälhavare, då han i utlandet överlämnar sjuk eller skadad sjöman åt konsuls försorg, skall ställa säkerhet för kostnad som enligt 28 och 30 §§ åvilar redaren (31 § SjömansL 1952). Anser kronan sig sedermera dessutom behöva en exekutionstitel gentemot redaren för att få full täckning för sina kostnader, är kronan hänvisad till att instämma redaren till domstol och där yrka åläggande för honom att utge resterande belopp. Från rättspraxis kan nämnas bl. a. rättsfallet NJA 1935 s. 245. I FKomKD stadgades ursprungligen att det med upphörande av KomK:s domsrätt skulle tillhöra Svea HovR att upptaga tvister om skyldighet för rederier att ersätta kostnad för nödställda sjömans underhåll och hemförsäffande och att talan mot Svea HovR:s beslut kunde fullföljas i justitierevisionsexpeditionen (3:o FKomKD samt 2:o tillämpningsföreskrifterna). Visserligen upphörde ifrågavarande bestämmelser att gälla genom tillkomsten av RB (2 § RP), men denna åtgärd synes endast ha inneburit att i fortsättningen ordinära bestämmelser om instansordningen i tvistemål skulle vara tillämpliga på förevarande tvister.³

² Beträffande utländsk sjöman är det tänkt att hans hemlands konsulat i första hand får draga försorg om honom.

³ SOU 1944: 10 s. 39.

Enligt uttryckliga lagbestämmelser äger redaren, om befälhavare i fall, där svensk konsuls bistånd ej kunnat erhållas, nödgats för svensk sjömans sjukvård eller begravning göra utgift, därför undfå ersättning av statsmedel (31 §, 2 st. SjömansL 1952). Ansökan om ersättning skall inges till utrikesdepartementet, där den prövas å departementets rättsavdelning.⁴ Besvär över departementstjänstemans beslut i ersättningsfrågan skall förmodligen med tillämpning av 1 §, 4 p. BehL prövas av allmän förvaltningsdomstol (se RÅ 1952 U 1). Det administrativa beslutet, vare sig det nu härstammar från utrikesdepartementet eller förvaltningsdomstol, är dock endast att betrakta som ett partsbesked, ty frågan kan enligt gällande uppfattning även dragas under domstols prövning (NJA 1949 s. 330).

§ 7. Sammanfattning

Vad först angår enskilds yrkande att av en social myndighet utfå ett visst penningbelopp därför att han påstår att bestämmelserna i en socialförfattning ger honom rätt till ekonomisk hjälp har undersökningen, som på denna punkt omfattat socialhjälp (fattigvård), obligatoriska socialförsäkringar och bidragsförskott, utmynnat däri att allmän domstol som regel saknar befogenhet att pröva en dylik talan. Dessa typer av bidrag karakteriseras av att de förutsättningar, under vilka bidrag skall eller bör utgå, finns angivna i lag. Vidare anvisar lagen en bestämd administrativ besluts- och besvärsordning för avgörande av frågan om tilldelande av bidrag. I det senare avseendet uppvisar dock äldre rätt exempel på att domstol ej ens, då det överhuvudtaget ej existerat någon besvärsmöjlighet, varit behörig att pröva talan om utfående av ekonomisk hjälp, se exempelvis fattigvård enligt FvF 1871. Förmodligen har man att räkna med en gängse föreställning, att frågor om utgivande av sociala bidrag är av en viss offentligrättslig karaktär och därför ej lämpar sig för domstolsprövning.

En talan om utfående av ett socialt bidrag behöver ej nödvändigtvis ha författningsstöd utan kan mycket väl grundas på en utfästelse av staten eller kommun. Bortsett från möjligheten att anföra kommunalbesvär över kommunens avslagsbeslut saknas bestämmelser, som generellt anger en bestämd administrativ besluts- och besvärsordning för avgörande av dylika anspråk. Stödjes en talan, som riktar sig mot staten, på en ensidig generell utfästelse av staten, är det föga sannolikt att en domstol skulle anse sig äga ingå i prövning av talan. Mot domstols kompetens talar här främst den allmänna uppfattningen om en speciell offentligrättslig karaktär hos sociala bidrag. Kan talan anses angå fråga om tillämpningen av ett i ett visst fall träffat avtal mellan staten och kändanden, bör domstol däremot anses vara rätt forum för talans utförande. Har en kommun inom ramen för sin kommunala kompetens enligt KomL åtagit sig att i ett visst hänseende svara för kostnaderna för social omvårdnad åt kommunmedlemmar, kan en talan om åläggande för kommun att infria sina löften sannolikt prövas i tvistemålsväg. Anledningen härtill synes vara att det på den del av kommunalförvaltningen, varom det är fråga, i princip skall tillämpas privaträttsliga regler och att kommunens beslut i

⁴ Se bestämmelser härom i 3 § instruktion 14/6 1928 (nr 199) för utrikesdepartementet, 11 § instruktion 4/12 1964 (nr 901) för utrikesdepartementet och 11 § instruktion 3/12 1965 (nr 857) för utrikesdepartementet.

frågan endast kan överklagas genom anförande av kommunalbesvär. I RÅ 1953 E 78 ansågs den fader, vars dotter erhållit tandvård annorstädes än vid den avgiftsfria skoltandvården i hemortskommunen, förfara felaktigt, då han hos LSt yrkade att folkskolestyrelsen måtte anmodas att utge ersättning för dotterns tandvård. Han skulle i stället ha väckt talan vid domstol.

Vad beträffar en hjälparens ersättningskrav mot kommun har undersökningen visat att, i den mån dylikt krav kan prövas i den speciella administrativa handlägningsordning för ekonomiska frågor som både ShjL och BvL 1960 anvisar, domstol saknar behörighet att pröva kravet. Kan denna handlägningsordning ej utnyttjas, synes domstol automatiskt bli kompetent. Bl. a. torde frågor om ersättning för kostnader för sådan hjälp eller vård, som regleras i en socialförfattning som saknar bestämmelser rörande ett visst beslutsförfarande i dylika frågor, i princip vara att anse som domstolsfrågor. Exempelvis är en person, som på något sätt hjälpt eller vårdat en alkoholmissbrukare och vill ha ersättning av en kommun härför, hänvisad till att anhängiggöra sin talan hos domstol. Även redares anspråk mot staten på gottgörelse för utgifter för sjömans sjukvård får som ovan visats framställas vid domstol.

Vidare har undersökningen omfattat anspråk mot kommun på utfående av penningbelopp avseende sådana underhållsbidrag åt barn, som enligt uttryckliga författningsbestämmelser skall inbetalas till barnavårdsnämnd och där förvaltas. Kraven, vilka i praxis framställts av underhållsberättigat barn eller sådant barns moder eller fader, har baserats på rent civilrättsliga rättsgrunder, såsom avtalsrättsliga eller arvsrättsliga regler. Den administrativa rättelsemöjligheten är i dessa fall anförandet av kommunalbesvär över det beslut varigenom anhållan om utfående av penningbelopp avslagits. Under sådana förhållanden har såväl underhållsberättigat barn som dess fader eller moder ansetts berättigade att väcka talan vid domstol och där försöka få kommunen rättsligt förpliktad att utbetala medlen.

Vad härefter angår statens eller kommuns anspråk på ersättning för socialvårds-kostnader kan staten eller kommun anse sig vara berättigad till ersättning av såväl enskilt subjekt som annat allmänt organ.

En talan mot enskilt subjekt kan i sin tur rikta sig mot antingen den som mottagit vården eller hjälpen eller någon tredje man som anses böra svara för kostnaderna. Undersökningen torde ha visat att man kan uppställa den huvudregeln att, oavsett om talan riktar sig mot den ena eller andra kategorin av enskilt subjekt, staten eller kommun är hänvisad till att utföra sin talan vid domstol. Således har det av det föregående framgått att ett offentligt organ, som önskar utfå ersättning för kostnader för utgivna socialförsäkringsförmåner eller bidragsförskott eller för annan barnavårdsnämnds verksamhet än omhändertagande för samhällsvård, nykterhetsvård, sjukhusvård eller sjömans sjukvård och begravning i utlandet, måste instämma sin talan till domstol för att erhålla en exekutionstitel mot den betalningsskyldige. Endast i ett fall har undersökningen åskådliggjort, att ett yrkande mot enskild person om utfående av ersättning kan vinna prövning i administrativ väg och ej tillika kan framställas i ordinär tvistemålsväg. Undantagsfallet utgöres av det fall, då ersättningsfrågan kan komma under prövning i den för socialhjälpsmål stadgade ordningen. Enligt gällande rätt kan vissa ersättningsanspråk enligt ShjL och BvL 1960 prövas i nu nämnda administrativa ordning. Utveckling-

en i praxis torde visa, att det är först sedan lagen uttryckligen kommit att anvisa en bestämd administrativ handläggningsordning för prövning av ifrågavarande ersättningstvister, som domstol börjat betraktas såsom varande obehörig att taga befattning med dylika tvister. Således infördes först genom FvL en administrativ ordning för avgörande av krav mot hjälptagaren; dessförinnan hade domstol ägt pröva ersättningsanspråken. På samma sätt synes domstol som regel ha kunnat upptaga krav mot annan person än hjälptagaren, tills det genom FvF 1871 infördes bestämda författningsbestämmelser rörande frågans prövning i en viss administrativ ordning. Ett beslut, varigenom LSt och KR ålagt enskild person ersättningskyldighet för lämnad socialhjälp eller samhällsvård, anses enligt gällande rätt vara exigibelt på samma sätt som domstols dom, vilket — om det administrativa beslutet skall ersätta domstols betalningsdom — är en given förutsättning.

Som nämnts förekommer inom socialrätten att ett allmänt organ — exempelvis staten, kommun, allmän anstalt eller inrättning — framställer ersättningskrav mot ett annat allmänt organ. Grundas kravet på bestämmelserna i ShjL eller BvL 1960, kan det under vissa förutsättningar prövas i den för socialhjälpsmål stadgade ordningen, vilket bör medföra att det ej tillika kan bringas under domstols prövning. Saknas däremot en bestämd administrativ handläggningsordning, torde allmänna organ i likhet med enskilda subjekt vara hänvisade till att hänskjuta ersättningstvisten till domstols avgörande; se exempelvis ersättningstvister mellan landstingskommuner rörande sjukvårdsavgifter. Principen har särskilt kommit till uttryck däri, att handläggningen av frågor om allmän anstalts eller inrättnings rätt till ersättning av fattigvårdssamhälle för lämnad fattigvård under vissa tider kunnat ske vid domstol. Under den tid FvF 1871 var i kraft synes domstol ha ansett sig vara oförhindrad att pröva dylika frågor, vilket torde få sättas i samband med att FvF 1871 ej innehöll något stadgande som tillerkände dylik anstalt eller inrättning rätt att utkräva ersättning i den för fattigvårdsmål stadgade ordningen. Sedan det i efterföljande författningar har intagits föreskrifter, att ifrågavarande ersättningsanspråk skall prövas i den för socialhjälpsmål (fattigvårdsmål) stadgade ordningen, saknar rättspraxis exempel på att domstol ansett sig kunna upptaga samma slags anspråk till saklig prövning.

Kap. IX. Vissa mål om ersättningsanspråk mot stat eller kommun

I föregående kapitel behandlades frågor om ekonomiska anspråk i socialrätten, bl. a. frågor rörande enskilds ersättningskrav mot det allmänna för lämnad hjälp eller vård åt en behövande eller omhändertagen person. Undersökningen i förevarande kapitel kommer att avse vissa andra typer av ersättningsmål, nämligen mål om offentliga tjänstemäns ekonomiska förmåner (§ 1), mål om stats eller kommuns skadeståndsansvar (§ 2) samt mål om ersättning för expropriation eller förfogande (§ 3). Gemensamt för dessa måltyper är att enskild person riktar ersättningsanspråk mot stat eller kommun under anförande att han utfört en prestation eller tillfogats skada. Huvuduppgiften i det följande är att utreda, om myndighets beslut i ersättningsfrågan är det slutgiltiga avgörandet av frågan, eller om beslutet endast skall uppfattas som ett partsbesked och ersättningstalan således även kan prövas av domstol.

§ 1. Mål om offentliga tjänstemäns ekonomiska förmåner

I tvister om offentliga tjänstemäns ekonomiska förmåner torde det allmänna principiellt spela rollen av arbetsgivare. Ett offentligt anställningsförhållande skiljer sig visserligen i flera avseenden från ett privaträttsligt — sålunda kan vissa frågor vara reglerade i författningsväg, t. ex. frågor om tjänstetillsättning, tjänsteålligande och anställnings upphörande, och vidare är offentliga tjänstemän underkastade ämbetsansvar och/eller disciplinärt ansvar —, men den ekonomiska sidan av ett offentligt anställningsförhållande torde stå privaträtten nära. Tidigare framgick den s. k. civilrättsliga sidan därav, att avlönings- och pensionsreglementen för sin tillämplighet i förhållande till en tjänsteman förutsatte godkännande av denne. Numera ersätter kollektivavtal reglementen, och i den mån en tjänsteman ej omfattas av kollektivavtal bestämmer enskilt tjänsteavtal tjänstemannens rättsställning.

Inom doktrinen har förhållandet mellan staten och tjänstemannen uppfattats som ömsom privaträttsligt och ömsom offentligrättsligt. Vissa författare har förklarat anställningen vara ett avtal mellan staten och tjänstemannen, medan andra funnit den vara en ensidig höghetsakt av staten.¹ Reformen år 1965, varigenom offentliga tjänstemän i princip har tillerkänts rätt att ingå kollektivavtal, kan synas ha inneburit att avtalsteorin vunnit allmänt erkännande. Emellertid uppräknar STL och KTL vissa frågor, om vilka avtal ej får träffas (se 3 § STL och 2 § KTL). Härigenom skapas en offentligrättslig och en privaträttslig sida av anställningsförhållandet, vilket torde inverka på kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet.²

Principen, att anställningsförhållandet har både en offentligrättslig och en pri-

¹ En utförlig redogörelse för doktrinen finns hos Jägerskiöld Tjänstemannarätt I s. 48 ff.

² Wennergren s. 24. Se vidare Wennergrens åskådliga tabell på s. 26.

vaträttslig sida,³ torde även före 1965 års reform av de offentliga tjänstemännens rättsställning ha bestämt domstols behörighet att taga befattning med tjänstemannamål. Vad angår mål rörande statliga anställningsförhållanden har domstol förmodligen ansetts kunna avgöra sådana frågor, som reglerats av normer vilkas giltighet varit beroende av tjänstemannens godkännande.

I NJA 1931 s. 367 prövade domstol statstjänstemans yrkande att av myndigheten erhålla tjänstgöringsbetyg. Jfr NJA 1886 s. 237, 1917 s. 321, 582 och 1918 A 521 (samma fråga i ett privaträttsligt anställningsförhållande). Däremot har domstol ansett sig sakna behörighet att pröva yrkande om åläggande för järnvägsstyrelsen att återinsätta en genom konstitutorial tillsatt stationsinspektör i inspektorsbefattningen (NJA 1924 s. 590). Ej heller har HD ansett sig kunna pröva yrkande av en extra ordinarie tjänsteman, att domstol måtte förklara ett beslut om hans entledigande sakna rättsverkan mot honom (NJA 1966 s. 164). HD har dock i fallen NJA 1924 s. 590 och 1966 s. 164 ansett att frågan, huruvida besluten om förflyttning respektive entledigande varit lagligen grundade, kunnat komma under bedömning i samband med prövningen av skadeståndsyrkanden, som grundats därpå att besluten skulle vara felaktiga. Se härom vidare i avsnittet om mål om stats eller kommuns skadeståndsansvar (§ 2).

En kommunal anställning, som ej reglerats av statliga författningsbestämmelser, torde i princip ha varit att betrakta som ett privaträttsligt tjänsteavtal. Domstol har sålunda ansetts kunna pröva tvister mellan kommun och dess anställda i samma utsträckning som domstol äger pröva tvister mellan en privat arbetsgivare och hans anställda.⁴

I NJA 1960 s. 63 prövade domstol yrkande av kommunal befattningshavare, som avskedats i strid mot det å tjänsten tillämpliga tjänstereglementet, om förpliktande för kommunen att återinsätta befattningshavaren i tjänsten. Domstolarna torde i målet ha ansett, att det var fråga om brott mot ett *tjänsteavtal*.⁵ Se också NJA 1943 s. 638 (fråga om tjänstgöringsskyldighet).

Kollektivavtalsreformen har inneburit, att den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen i princip gjorts tillämplig på offentliga tjänstemän.⁶ Tvist om lön eller pension som gäller tillämpning av kollektivavtal prövas av AD.⁷ Tidigare hade en tjänsteman möjlighet att i både administrativ och judiciell väg föra talan om sina ekonomiska förmåner. Dessa äldre regler är dock alltjämt tillämpliga på tjänsteman, som är oorganiserad eller vars anställningsförhållande eljest ej regleras av kollektivavtal.⁸

³ Om avvikande moment i den civilrättsliga konstruktionen, se Jägerskiöld Tjänstemannarätt I s. 105 ff.

⁴ Sundberg ST 1953 s. 513 f; Sundberg P.M.

⁵ Jfr Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 2 s. 515. Det torde näppeligen vara riktigt att såsom Jägerskiöld draga den generella slutsatsen av målet, att domstol i allmänhet ägt pröva offentlig tjänstemans yrkande om återanställning. I stället bör man nog fästa stort avseende vid det förhållande, att det i målet var en *kommunal* tjänsteman som framställde yrkandet. — Principen, att det tillkommer domstol att pröva fråga, huruvida en tjänsteman *på grund av avtal* kan anses vara berättigad att fortfarande vara bibehållen vid den tjänst från vilken han blivit uppsagd, torde vara av gammalt ursprung. Den synes således redan ha vunnit tillämpning i rättsfallet W ref. 442 (år 1875).

⁶ KPr 1965 nr 60 s. 105.

⁷ Därvid ingår i domstolen en representant för stat eller kommun och en representant för tjänstemän (5 § ADL).

⁸ KPr 1965 nr 60 s. 129 f.

Nedan företages en uppdelning av målen allteftersom de gäller organiserade eller oorganiserade tjänstemän. I avsnittet om organiserade tjänstemän diskuteras kompetenskonflikter mellan AD och myndighet. Avsnittet om oorganiserade tjänstemän behandlar kompetensfrågor i det system, som allmänt gällde före reformen år 1965.

Av historiska skäl tillkommer det LSt att pröva och avgöra tvister om huru och till vilket belopp prästerskapets och kyrkobetjäningens löningsrättigheter skall utgöras (övergångsbestämmelserna till LI 1971 jämförda med 6 §, 6 p. LI 1958). Tidigare har folkskollärares och barnmorskors löneanspråk också prövats i löningsmålsväg.⁹ De tjänstemän ur prästerskapet eller kyrkobetjäningen, vilkas anställningsförhållanden ej regleras av kollektivavtal, torde endast kunna få sin talan prövad i nu nämnd ordning. Löningsmålen upptages nedan till särskild behandling.

Före förstatligandet av polisväsendet var kommunerna arbetsgivare för större delen av polispersonalen. På grund av den statliga kontrollen ägde de kommunala polismännen vissa möjligheter att i administrativ väg göra gällande sina anspråk på ekonomiska förmåner. Detta förhållande har jag ansett äga ett visst principiellt intresse.

1. Mål om organiserade tjänstemäns ekonomiska förmåner

Enligt lag 3/6 1965 (nr 276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut får arbetstagare ej föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut rörande hans arbets- eller anställningsvillkor, om han eller arbetstagarförening som han tillhör äger väcka talan i saken vid AD eller i dess ställe inför skiljemän. Lagen innebär således att, om talan kan väckas vid AD, statstjänstemän är avskurna från möjligheten att anföra förvaltningsbesvär över lönebeslut och kommunaltjänstemän från möjligheten att anföra kommunalbesvär (se RÅ 1967 ref. 36). Dessutom utesluter AD:s behörighet allmän domstols (10: 17 p. 1 RB). I de statliga och kommunala huvudavtalen har parterna dock överenskommit, att tvister om tolkning eller tillämpning av kollektivavtal i första hand skall avgöras genom förhandlingar (jfr 14 § ADL).

Möjligheten att anföra administrativa besvär över lönebeslut har gjorts beroende av AD:s behörighet att handlägga mål rörande kollektivavtal. Enligt 11 § ADL hänföres till mål rörande kollektivavtal mål, däri tvisten är 1) om kollektivavtals giltighet, bestånd eller rätta innebörd, 2) huruvida visst förfarande strider mot kollektivavtal eller mot vad i KAL stadgas samt 3) om påföljd av förfarande, som förmenas strida mot kollektivavtal eller KAL.

En av förutsättningarna för domstolens behörighet är att frågan regleras i kollektivavtal.¹⁰ Vidare framgår det av orden "däri tvisten är", att anspråket skall vara tvistigt. AD saknar t. ex. behörighet att pröva mål, i vilka invändning göres

⁹ Termen "löningsmål" har tidigare använts av Sterzel. Se Sterzel s. 32 ff.

¹⁰ I praktiken förekommer det relativt ofta att besvärsmyndighet får avvisa besvären då frågan regleras i kollektivavtal, se RÅ 1967 C 4, 1970 U 37, C 20, Fi 1713, 2227, KÅ I 1967 not 85, 125, 1969 not 1, 3, 14, 17, 21, 36, 43, 1970 not 19, 29, 33, 51, 70, 112, 119, 126 och 127. Jfr dock å andra sidan RÅ 1970 C 425.

att fordringen är betald eller att den är preskriberad enligt allmänna regler om preskription.¹¹

Uppenbart är, att besvärliga kompetenskonflikter kan uppstå mellan AD och myndighet. Forumreglerna i 11 § ADL har tidigare visat sig ej vara helt ägnade att skapa klara gränser mellan AD:s och de allmänna domstolarnas behörighetsområden.¹² I det senare fallet har direkta kompetenskonflikter dock undvikits, då AD ansetts vara bunden av HD:s avgöranden rörande AD:s behörighet.¹³ Vad angår offentliga tjänstemäns löneanspråk kan varken AD eller myndighet bindande avgöra kompetensfördelningen dem emellan.

Avtalsverket har i sitt handläggningscirkulär den 31 augusti 1966 dragit en av konsekvenserna av det förhållande, att AD endast är behörigt forum om arbetstagaranspråk är föremål för tvist mellan honom och myndigheten. Enligt avtalsverket förekommer fall, där en arbetstagare ej ifrågasätter, huruvida myndighetens beslut står i strid med kollektivavtalet, men anser att beslutet likväl bort bli ett annat. Avtalsverket åsyftar sådana bestämmelser¹⁴ i kollektivavtalet, vilkas tillämpning beror av myndigheternas diskretionära prövning. En arbetstagare, som är missnöjd med prövningen men ej gör gällande annat än att myndighetens beslut rymms inom de befogenheter kollektivavtalet ger myndigheten, torde enligt avtalsverket ej kunna få sitt anspråk prövat av AD. Det skulle i sådant fall ej föreligga någon tvist om kollektivavtalets innebörd.

Kollektivavtal kunde redan före 1965 års lönereform slutas mellan staten eller kommun, å ena sidan, och personal utan ämbetsansvar, å andra. Se härom ADD 1939 nr 7, 1963 nr 7, RÅ 1920 ref. 35 och 1942 ref. 25. Bestämmelser, som tillerkände myndighet en viss diskretionär prövningsrätt, fanns också i dessa avtal. I ADD 1960 nr 37 var fråga om en kommun genom en bestämmelse i ett kollektivavtal tillagts befogenhet att ensam och utan annan möjlighet till överprövning än kommunalbesvär avgöra, huruvida en kroppsskada var av den art att den borde hänföras under bestämmelsen.

I RÅ 1967 ref. 24 hade en arbetsgivare, en länsskolnämnd, ej funnit skäl att bifalla en framställning av en småskollärlarinna om lön med B-avdrag under tjänstledighet. Enligt 19 § i det den 29 december 1965 mellan statens avtalsverk och de anställdas huvudorganisationer träffade allmänna avlöningsavtalet för statliga och vissa andra tjänstemän äger tjänsteman åtnjuta lön med B-avdrag vid tjänstledighet för studier, *om arbetsgivaren finner studierna angelägna från tjänstesynpunkt*. I besvär hos K.M:t hemställde lärarinnan, att K.M:t måtte med upphävande av länsskolnämndens beslut medge henne rätt att under tjänstledighetstiden uppbära lön med B-avdrag. Fråga uppstod i målet huruvida tvist om kollektivavtalets innebörd förelåg eller ej. RegR ansåg att besvären avsåg tvist om löneanspråk grundat på kollektivavtal, varom lärarinnan ägde väcka talan vid AD. I sin motivering yttrade RegR bl. a. att lärarinnan, även om hon ej skulle anses i målet bestrida länsskolnämndens formella befogenhet enligt avtalet att ensam pröva om lön med B-avdrag fick utgå, i besvären likväl gjorde anspråk på rätt till sådan lön på

¹¹ Schmidt s. 60; Kaijser s. 477.

¹² Schmidt s. 60 f; Lind SvJT 1966 s. 707 ff.

¹³ KPr 1947 nr 224 s. 83. — Schmidt s. 49; Hassler s. 468.

¹⁴ Populärt kallade arbetsgivarventilerna. Wennergren s. 11.

den grund, att hennes studier vid en riktig bedömning borde anses vara angelägna ur tjänstesynpunkt. Uppfattningen, att besvär över länsskolnämnds beslut, varigenom yrkande om lön med B-avdrag ej bifallits, i själva verket innefattade fråga om tillämpning av kollektivavtal, kom också till uttryck i fallen RÅ 1967 C 9 och KÅ I 1967 not 145. Däremot upptog myndighet oorganiserad tjänstemans besvär över samma slags beslut (RÅ 1967 C 7, 8). Likaledes prövade myndighet besvären, då länsskolnämndens beslut meddelats före ikraftträdandet av 1965 års lag om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut (RÅ 1967 C 11, 13).

Sedan Tjänstemännens centralorganisations statstjänstemannasektion hade väckt talan vid AD för den småskollärarinnan, vars besvär RegR i RÅ 1967 ref. 24 ej upptagit till prövning, förklarade emellertid AD att dylika mål om lön med B-avdrag under tjänstledighet för studier ej var att hänföra till mål om kollektivavtal (ADD 1967 nr 23). Genom AD:s avgörande uppstod i dessa lönemål en negativ kompetenskonflikt mellan domstol och myndighet, som innebar att en organiserad tjänsteman saknade möjlighet att få fråga om åtnjutande av sådan lön med B-avdrag, som avses i 19 § i det allmänna avlöningsavtalet för statliga och vissa andra tjänstemän, prövad i ordinär väg.

Sedermera gav RegR vika och tillerkände organiserad tjänsteman administrativ besvärsrätt, då fråga var om löneförmån vars utfående enligt bestämmelse i det allmänna avlöningsavtalet för statliga och vissa andra tjänstemän berodde av arbetsgivarens diskretionära prövning och arbetsgivaren var annan myndighet än statens avtalsverk (RÅ 1968 ref. 63 (plenimål), C 11, 15 och 16). De lärare, som på grund av RegR:s tidigare praxis ej kunnat få länsskolnämndens beslut omprövat, kunde härefter få frågan om lön med B-avdrag underställd RegR:s prövning genom att göra ny ansökan hos länsskolnämnden och, sedan nämnden meddelat beslut, överklaga detsamma hos RegR. Således hade RegR i RÅ 1967 C 9 funnit lärarens besvär ej kunna upptagas till prövning, men, sedan läraren på nytt påkallat beslut av länsskolnämnden och överklagat detsamma, förklarade RegR i RÅ 1968 C 11, att den i enlighet med den grundsats, som kommit till uttryck i RÅ 1968 ref. 63, upptog de nya besvären till prövning.

Delvis till följd av att tillämpningen av lag 3/6 1965 (nr 276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut visat sig kunna ge upphov till negativa kompetenskonflikter har verkställts en utredning rörande fullföljdsordningen i vissa mål om avlönning m. m. (Stencil Fi 1970: 9). Betänkandet utmynnar väsentligast i ett förslag om att den administrativa besvärsrätten i skälighetsfrågor helt bör avskaffas. Emellertid har förslaget ansetts vara alltför långtgående; den författningsändring som vidtagits har således endast inneburit, att myndighets beslut i skälighetsfrågor skall överklagas hos regeringen i stället för som tidigare hos allmän förvaltningsdomstol. (Ändringen berör dock ej avtalsverkets beslut i skälighetsfrågor, vilka liksom tidigare ej skall vara överklagbara, se 25 § instruktion 3/12 1965 (nr 642) för statens avtalsverk.) Lagtekniskt har reformen genomförts på så sätt, att det i bestämmelserna om KR:s behörighet att upptaga lönemål m. m. (1 §, 2 p. BehL) tillfogats att målet ej får gälla fråga som enligt avtal skall avgöras av arbetsgivaren.

II. Mål om oorganiserade tjänstemäns ekonomiska förmåner

A. Statstjänstemän

I äldre tid torde myndighet ha varit exklusivt behörig att pröva statstjänstemäns löneanspråk.¹⁵ Under 1800-talets senare hälft synes domstol dock ha börjat anse sig behörig att upptaga dylika anspråk.¹⁶ Ett av de tidigaste fallen, ur vilket man kan utläsa denna omsvängning av praxis, är rättsfallet NJA 1883 s. 344 (= NT 1884 s. 479).¹⁷ Kronans ombud i målet invände att, då frågan, huruvida tjänstemannen ägde få större eller mindre del av löneförmånerna utanordnad åt sig, redan blivit avgjord av K.M:t, samma fråga ej fick komma under vidare bedömande. HovR och HD ansåg sig dock kompetenta, då frågan ej tidigare varit prövad av *domstol*. Se också fallen NJA 1899 s. 178 och 1910 s. 277.

Sannolikt inverkade den s. k. avtalsteorin på behörighetsfrågan.¹⁸ Författare, som Rabenius, Naumann och Blomberg, hävdade vid denna tid, att förhållandet mellan tjänstemannen och staten var avtalsrättsligt.¹⁹ Senare doktrin²⁰ har visserligen framhållit förhållandets offentligrättsliga särart, men detta har ej förmått rubba principen om domstols behörighet att pröva statstjänstemäns löneanspråk.

Domstol är också behörigt forum för pensionstvister mellan stat och tjänsteman. Kompetensfrågor har i äldre rättspraxis uppstått, då tvisten gällt pension från kassor för särskilda tjänstemannagrupper. Vid slutet av 1800-talet bestod det statliga pensionssystemet i första hand av den s. k. allmänna indragningsstaten och civilstatens pensionsinrättning;²¹ men dessutom fanns det för vissa grupper av tjänstemän särskilda statsunderstödda pensionskassor.²² Vanligtvis föreskrev reglementena för kassorna en administrativ besvärssordning för anförande av besvär över beslut av kassornas direktioner (se t. ex. 20 § reglemente 3/11 1882 (nr 56) för statens järnvägstrafiks pensionsinrättning, 20 § reglemente 17/12 1886 (nr 107) för telegrafverkets pensionsinrättning, 13 § reglemente 17/12 1886 (nr 108) för telegrafverkets änke- och pupillkassa, 35 § reglemente 15/10 1875 (nr 81) för folkskollärarnas²³ änke- och pupillkassa).

I NJA 1894 s. 13 instämde en tulltjänstemans änka direktionen för tullstatens enskilda pensionsinrättning till domstol och yrkade att hon måtte tillerkännas den pension, som jämlikt reglementet för inrättningen tillkom henne. Enligt 29 § reglemente 30/5 1884 (nr 30) för tullstatens enskilda pensionsinrättning ägde delägare eller pensionär,

¹⁵ Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 2 s. 519; Blomberg Nordisk retsencyklopædi V s. 154; Herlitz s. 105.

¹⁶ I Finland saknar domstol fortfarande behörighet att avgöra mål om statstjänstemäns avlöningsförmåner. Ståhlberg s. 253 och Erich FJFT 1924 s. 126.

¹⁷ Om fallet, se Herlitz s. 105 not 3, Jägerskiöld s. 89, Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 2 s. 520 och Blomberg Nordisk retsencyklopædi V s. 154 not 6.

¹⁸ Herlitz s. 105.

¹⁹ Se härom Jägerskiöld Tjänstemannarätt I s. 49 ff.

²⁰ Kallenberg I s. 55 not 17; Reuterskiöld Föreläsningar I s. 141; Fahlbeck II s. 162; Myrberg s. 23 f; Ekenberg I s. 51.

²¹ Se härom Ekenberg I s. 30 f.

²² Ernberg s. 41 ff.

²³ I detta avseende torde samma principer ha gällt för kommunala befattningshavare. De ägde således i likhet med statliga befattningshavare anföra förvaltningsbesvär över direktions beslut. Se också de nedan anmärkta fallen om utbekommande av pension från prästerskapets änke- och pupillkassa.

som var missnöjd med direktionens beslut rörande honom enskilt, anföra besvär hos GenTullSt. Med åberopande av detta stadgande invände direktionen, att domstol ej var behörig att upptaga saken till prövning. Saken ansågs dock av domstolarna kunna komma under deras bedömande. Jfr dock RR:s utslag den 21 juni 1889 på s. 14 i referatet.

Domstol torde således utan avseende å meddelade bestämmelser om anförande av administrativa besvär ha ägt pröva tvist mellan pensionskassa och enskild om rätt till pension. Se också NJA 1912 s. 168, A 141 och 1925 A 496. Principen har särskilt kommit till uttryck i de talrika fallen om utbekommande av pension från prästerskapets änke- och pupillkassa.

I NJA 1907 s. 188 yrkade en dotter till en kyrkoherde vid domstol, att kassan måtte förklaras skyldig att till henne utge viss pension. Tidigare hade dottern anhållit hos kassans direktion att erhålla samma pensionsbelopp. Den som var missnöjd med direktions beslut angående rättighet till och villkor för inträde i pensionsinrättningen samt pensions åtnjutande ägde, enligt 31 § reglemente 6/11 1874 (nr 93) för prästerskapets änke- och pupillkassa, hos K.M:t anföra besvär över beslutet. På besvär av dottern hade K.M:t funnit ej skäl att göra ändring i direktionens beslut. Vad angår dotterns talan vid domstol invände direktionen att, då jämlikt 31 § i reglementet besvär över direktionens beslut, såvitt de angick pensions åtnjutande, skulle anföras hos K.M:t, dotterns talan ej fick upptagas till prövning av domstol. Dottern förmenade att den omständigheten, att frågan om hennes pensionsrätt varit föremål för K.M:ts bedömande i administrativ väg, ej betog henne rätt att få samma fråga prövad av allmän domstol. Domstolarna prövade dotterns yrkande. Efter inrättandet av RegR har RegR upptagit besvär över beslut, varigenom direktionen avslagit framställning att komma i åtnjutande av pension (se t. ex. RÅ 1909 ref. 55, 62, 63, 80, E 52—54, 57 och 66). Den omständigheten, att RegR inträtt såsom slutinstans i den administrativa besvärsordningen, har ej inverkat på domstols behörighet att pröva förevarande pensionsfrågor. Se t. ex. RÅ 1912 E 193 och NJA 1915 s. 228 (i RÅ-fallet prövade RegR besvär över direktionens beslut i anledning av en framställning av en prästson att komma i åtnjutande av pension för viss tid; i NJA-fallet prövade domstol prästsonens yrkande att kassan måtte förpliktas att till honom utge pension för samma tid).

Myndighet saknar i princip behörighet att avgöra tvister mellan tjänstemän om fördelning av avlöningsförmåner, såsom provisioner, andelar i indrivningsavgifter eller lotspenningar (se t. ex. RÅ 1930 S 22, 1945 S 294 och KÅ I 1940 not 150).²⁴ Det tillkommer i stället domstol att pröva dylika tvister (se NT 1874 s. 113, NJA 1885 s. 384 och 1919 s. 345).

Jämlikt 2 § Lantmäteril 1864²⁵ ägde lantmäteristyrelsen att, då vederbörande ej kunde överenskomma om det arvode, som lantmätarens vikarie eller medhjälpare borde åtnjuta, meddela bestämmelse därom. Underrätt har på grund av denna bestämmelse ansetts sakna behörighet att pröva dylika tvister (NJA 1905 s. 103 och 1910 s. 531). I anledning av det förstnämnda fallet har man i doktrinen dragit den slutsatsen, att domstol varit obehörig att befatta sig med tvisterna.²⁶ Jägerskiöld förklarar t. o. m. domstols inkompetens därmed, att styrelsen hade att företaga en skälighetsprövning, den domstol

²⁴ Jfr NJA 1928 A 142 (kronan mot lots angående återbetalning av till statsverket inlevererade lotspenningar).

²⁵ Enligt den lydelse stadgandet erhöi genom KK 17/10 1879 (nr 52) angående vissa ändringar i Lantmäteril 1864.

²⁶ Herlitz s. 109 not 2; Jägerskiöld s. 83 not 2.

ej var behörig att verkställa. Emellertid bör man uppmärksamma att besvär över lantmäteristyrelsens beslut i tvister mellan lantmätare och deras vikarier eller medhjälpare om lön och arvode skulle anföras hos HD (46 §, 7 mom. LantmäteriI 1864).²⁷ Se t. ex. NJA 1908 B 256, vilket fall utgör en fortsättning av tvisten i NJA 1905 s. 103. Jfr NJA 1903 s. 398. Syftet med ifrågavarande rättspraxis kan under sådana omständigheter ha varit, att dylika mål endast på ett sätt skulle kunna dragas under HD:s prövning.

Uppräkningen i RegRL upptog mål om avlöningsförmåner, om resekostnads- och traktamentsersättning samt om pension (2 §, 4:o RegRL). Vid inrättandet av RegR anförde departementschefen att, då det ej syntes väl överensstämja med RegR:s ställning, att dess avgörande kom under allmän domstols prövning, sådana stadganden borde meddelas att mål om lön eller pension ej vidare kom att upptagas av de allmänna domstolarna.²⁸ Departementschefen yttrade vidare att de anspråk på lön eller dylika förmåner, vilka tillkom statstjänaren, ej var att bedöma efter några som helst privaträttsliga regler utan hade sin grund i det genom tjänsteställningen uppkomna publika rättsförhållandet och hämtade sitt innehåll därifrån. Jfr ovan om tjänsteförhållandets natur. Han påpekade också att mål, som rörde någons ämbete och tjänst, enligt 10:26 GRB skulle prövas och dömas av dem som konungen hade betrott att utöva vård och inseende däröver.²⁹ Departementschefen ansåg att det borde inrättas en särskild instansordning, enligt vilken tjänstemannen efter stämning å verket eller inrättningen skulle äga utföra sin talan vid KR och skulle få anföras besvär över KR:s beslut hos RegR, som slutligt skulle avgöra dylika frågor.

Förslag utarbetades, enligt vilka domstols befattning med mål angående avlöning samt annan förmån och ersättning av allmänna medel skulle upphöra.³⁰ I stället skulle den av departementschefen förordade instansordningen, KR—RegR, gälla för dylika mål.³¹

Frågan fick emellertid en överraskande lösning. I syfte att åstadkomma besparingar föreslog Statens besparingskommitté år 1923, att avgörandet av stats-tjänstemännens lönefrågor i sista administrativa instans borde flyttas ifrån RegR och anförtros åt ett centralt ämbetsverk.³² Genom överflyttningen skulle man vinna en förenklad handläggning av de administrativa lönemålen och en lättnad i RegR:s arbetsbörda, men man skulle också enligt kommittén undanröja möjligheten till konflikt mellan RegR:s och HD:s avgöranden. Enligt förslaget skulle stats-tjänstemännen bibehållas vid sin rätt att föra talan vid de allmänna domstolarna.

Departementschefen delade i princip kommitténs uppfattning, att fullföljd till

²⁷ Se om samma instansordning enligt tidigare rätt i SJA 19 s. 127.

²⁸ KPr 1908 nr 37 s. 19.

²⁹ Anledningen till att domstolarna i Finland är obehöriga att pröva lönemål synes vara att bestämmelserna i 10:26 GRB anses omfatta dylika mål. Se Ståhlberg s. 253.

³⁰ Om särskild instansordning för mål angående avlöningsförmåner och pension m. m. Underdånigt betänkande enligt nådigt uppdrag avgivet av Jarl Ernberg. 1915. Kammarrättens underdåniga utlåtande den 21 september 1915 över ett av regeringsrådet Jarl Ernberg enligt nådigt uppdrag avgivet betänkande om särskild instansordning för mål angående avlöningsförmåner och pension m. m. 1915. Förslag till lag om rätt domstol och rättegången i vissa mål angående avlöning samt annan förmån och ersättning av allmänna medel m. m. Enligt nådigt uppdrag avgivet av Erik Geijer, hovrättsråd. 1921.

³¹ Geijer föreslog dock att tjänstemannen skulle få välja mellan att föra talan antingen i vanlig administrativ ordning eller också enligt den nya instansordningen. I båda fallen skulle ärendet i sista instans komma under RegR:s prövning.

³² Besparingskommittén s. 4 ff.

K.M:t av dylika lönemål ej borde medges.³³ Enligt departementschefen borde KR utgöra det centrala ämbetsverk, i vilket lönefrågorna i administrativ väg skulle prövas.

Genom FullföljdsK kom flertalet mål om statstjänstemäns ekonomiska förmåner att kunna fullföljas till KR. KR var enligt FullföljdsK sista instans i bl. a. mål om statstjänstemäns avlöningsförmåner, resekostnadsersättning och traktamente samt pensionsförmåner (1 §, 1 mom. och 3 §, a). FullföljdsK innehöll en erinran om att det var vederbörande obetaget att, i fall av befogenhet, utföra talan vid allmän domstol (3 §, a). Vad sålunda stadgats i 1 §, 1 mom. FullföljdsK skulle dock ej äga tillämpning i fråga om sådan förmån eller ersättning, som utgick från kyrkofonden eller annan ecklesiastisk fond (1 §, 1 mom., sista st. FullföljdsK). Tvist härom prövades i sista instans av RegR.

Införandet av KR såsom sista instans i besvärssordningen för prövning av mål om statstjänstemäns ekonomiska förmåner skedde utan att någon ändring företogs i RegRL. Av FullföljdsK framgick att omfattningen av statens räkenskapskontroll var avgörande för gränsdragningen mot RegR:s behörighetsområde. KR kunde endast pröva anförda besvär, om förmånen enligt fastställd stat eller annan gällande föreskrift skulle utgå under sådana förhållanden, att fråga, huruvida förmånen rätteligen åtnjuts, författningsenligt kunde såsom anmärkningsmål komma under KR:s prövning (1 §, 1 mom. FullföljdsK). Sålunda har KR ej ägt pröva yrkande om utbekommande av ersättning för erlagda telefonavgifter som hänförde sig till enskild telefon (KÅ I 1935 not 80), för hållande av materialbod (KÅ I 1949 not 163), för arbete som utförts utanför tjänsten (KÅ I 1954 not 271) eller för portoutlägg av inkvarteringsledare vid civilförsvaret (KÅ I 1956 not 175). Mål, vari klaganden framställt skadeståndsanspråk, har självfallet ej heller kunnat upptagas till prövning av KR.³⁴ Såsom exempel på mål, i vilka KR däremot ansett sig behörig, kan nämnas mål rörande fråga om avdrag å lön för avgifter till underofficerskåren (KÅ I 1928 not 441), ersättning för utgifter för kost och logi i samband med flyttning (KÅ I 1930 not 144), vissa med tjänsten ej förenade sjukvårdsförmåner (KÅ I 1932 ref. 17) och kostnad för belysning i tjänstebostad (KÅ I 1947 ref. 21). I allmänhet kunde de besvär som KR avvisat i stället prövas av RegR eller K.M:t i statsrådet. Det tillhörde RegR att pröva mål om avlöningsförmåner, resekostnads- och traktamentsersättning samt om pensionsförmåner (2 §, 4:o RegRL). För den händelse det skulle vara osäkert, huruvida ett yrkande avsåg dylika förmåner, tillkom det också RegR att med vissa undantag avgöra mål om annan ersättning, såvitt den enligt gällande författningar utgick av statsmedel (2 §, 4:o RegRL). Ansåg sig varken KR eller RegR vara behörigt forum, kunde besvären i alla händelser upptagas av K.M:t i statsrådet.

I KÅ I 1952 not 149 var fråga, huruvida en häradshövding ägde att för statsmedel inköpa en portfölj för tjänstebruk. HovR hade funnit sig vara förhindrad att av allmänna medel bestrida kostnaden för inköp av portföljen. KR återförvisade målet till HovR för meddelande av ny besvärshänvisning, eftersom talan mot beslutet ej hade sko-

³³ KPr 1924 nr 121 s. 48 f.

³⁴ Se KÅ I 1928 not 147, 1940 not 288, 1944 not 319, 1945 not 18, 24, 138, 1946 not 308, 1952 not 76, 1954 not 214, 1956 not 102, 1958 not 257, 274, 1959 not 148, 1960 not 110, 1963 not 110 och 1965 not 63. Jfr FT 1961 s. 40 (meddelanden ur förvaltningsrättslig praxis).

lat föras hos KR. Jfr RÅ 1952 ref. 4. HovR gav ny besvärshänvisning till konungen. RegR, dit besvären hänsköts, fann i RÅ 1952 Ju 78 att målet ej var av beskaffenhet, att det enligt RegRL tillkom RegR att upptaga besvären till prövning och avgörande. Av FT 1953 s. 196 (meddelande ur förvaltningsrättslig praxis) framgår, att besvären slutligen blev prövade av K.M:t i statsrådet.

Möjligheten till konflikt mellan judiciella och administrativa avgöranden undanröjdes ej genom 1924 års reform, eftersom domstol och KR kunde fatta motstridiga avgöranden.³⁵ Genom förvaltningsrättsreformen har det ej skett någon ändring härutinnan utan i stället har RegR åter inträtt som högsta instans, så att HD och RegR numera är kompetenta att avgöra samma slags löne- och pensionsmål. FullföljdsK har upphört att gälla, vilket medfört dels att KR:s behörighet numera bestämmas på samma sätt som tidigare RegR:s enligt RegRL (se 1 §, 2 p. BehL) och dels att KR:s utslag i princip är överklagbara. Den omständigheten, att domstol och myndighet helt oberoende av varandra handlägger frågor om ekonomiska förmåner, har bl. a. inneburit att ett ränteanspråk har kunnat prövas i annan ordning än själva lönemålet. En statstjänsteman har t. ex. fått ett yrkande att utbetomma ränta å vad han på grund av ett utslag av KR fått lyfta utöver tidigare erhållen ersättning prövat av domstol (NJA 1940 s. 21).³⁶ Jfr SvJT 1942 rf s. 53. Däremot torde ett räntekrav, som hänför sig till ett lönemål i vilket endast administrativ prövning står till buds, t. ex. de nedan behandlade löningsmålen, ej kunna upptagas till prövning av domstol.³⁷ Eftersom myndighet ansetts kunna pröva fristående räntekrav (KÅ I 1935 not 563, 1945 not 63, 1959 not 173, RÅ 1928 E 44 och 1929 E 46), synes det ej föreligga något hinder, att myndighet prövar ett ränteanspråk, vilket tjänsteman framställt först sedan domstol bifallit hans talan om utbetommande av lön (se KÅ I 1947 not 109).

Staten har möjlighet att instämma en tjänsteman till domstol och yrka åläggande för honom att återbära för mycket uppburen lön (NJA 1942 s. 101, 1955 s. 310 och 1958 s. 475).³⁸ Domstolarna torde numera tillämpa civilrättsliga principer om *condictio indebiti*.³⁹ Fråga om återbetalning av lön kan emellertid också såsom avseende en fråga om avlöningsförmån handläggas i administrativ väg.

I KÅ I 1944 not 309 hade GenTullSt, då en tulltjänsteman uppburit för mycket lön, beslutat att det skulle åligga tulldirektören att tillse att tjänstemannen vidkändes visst avdrag å lönen. Häröver besvarade sig tjänstemannen hos K.M:t. K.M:t förordnade emellertid att handlingarna i målet skulle överlämnas till KR, då målet angick klagandens löneförmåner och då talan jämlikt 1 §, 1 mom., a) FullföljdsK bort fullföljas hos KR. KR undanröjde GenTullSt:s beslut, då styrelsen ej ägt förelägga klaganden återbetalningsskyldighet av till honom utbetald lön. Vidare har KR i KÅ I 1964 not 234 ansett att, då besvär över väg- och vattenbyggnadsstyrelsens beslut att debitera klaganden ett belopp utgörande kostnad för framställning av tre kontaktkopior av handlingar berörande hans sjukfrånvaro avsett kostnader, för vilka *ersättning av statsmedel enligt Saar eller annan avlöningsförfattning* ej kunnat utgå, besvären angått ett ämne, varmed KR

³⁵ Märk Thulins kritik i NAT 1927 s. 213 f.

³⁶ Se om fallet Wiholm FT 1940 s. 121 ff.

³⁷ Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 2 s. 511; Thulin NAT 1934 s. 43; Sjöberg FT 1942 s. 278.

³⁸ Om rättsfallen, se Appeltoft FT 1942 s. 349 ff, Westerberg Festskrift tillägnad Halvar Sundberg s. 395 ff och Staedler FT 1966 s. 302 ff.

³⁹ Jägerskiöld Allmän s. 60.

ej har att taga befattning. KR:s inkompetens synes ha följt därav, att återbetalningsbeslutet ej angått till klaganden utbetald lön. Sannolikt menade KR att, om beslutet gällt lön, KR varit behörig att pröva besvären. KR har ej heller kunnat bedöma fråga om klagandens återbetalningsskyldighet, då denna grundats på särskild skuldförbindelse (KÅ I 1965 not 134; se också KÅ I 1965 not 190).

Principiellt gäller att lönenmyndighetens beslut om återbetalning är överklagbart och att frågan således i sista hand kan bli föremål för allmän förvaltningsdomstols prövning. KR:s praxis visar att ett dylikt administrativt beslut ej är bindande för tjänstemannen. Om lönenmyndigheten i det överklagade beslutet endast konstaterat, att lönen bort utgå med ett mindre belopp, har KR använt lokutioner som tyder på att KR ansett besvären vara helt obefogade eller onödiga (KÅ I 1946 not 20, 268, 1949 not 337, 1950 not 111, 467, 1951 not 355, 1955 not 241, 1967 not 122, 179 och 180). Stundom har lönenmyndigheten tagit sig före att ålägga tjänstemannen att inbetala mellanskillnaden (KÅ I 1946 not 48, 492 (i fallet var tjänstemannen samtidigt redogörare), 1947 not 722, 1949 not 571, 1954 not 22 och 1970 not 42). I sådana fall har KR undanröjt beslutet, då lönenmyndigheten ej ägt meddela ett sådant åläggande. KR har också regelbundet undanröjt beslut om löneavdrag (KÅ I 1944 not 344, 683, 1946 not 243, 1948 not 86, 1949 not 230, 409, 1950 not 150, 402, 1953 not 35 och 1958 not 38). Motiveringen härför är helt enkelt den, att myndighet ej ägt att mot klagandens bestridande göra avdrag å denne tillkommande lön.⁴⁰

Medelst administrativa besvär kan en tjänsteman således få beslut om åläggande av återbetalning och, kanske framför allt, beslut om löneavdrag upphävd. KR:s praxis att regelbundet undanröja dylika beslut på grund av kompetensöverskridande visar, att staten först genom domstolstalan kan erhålla ett för tjänstemannen bindande avgörande i återbetalningsfrågor.

Av det anförda har framgått, att både domstol och myndighet ägt pröva frågor om statstjänstemäns ekonomiska förmåner. Vad gäller frågor om återbetalning har myndighet ansett sig sakna befogenhet att ålägga någon återbetalning eller besluta om löneavdrag. Härav följer den grundläggande skillnaden att, medan domstols dom i en återbetalningsfråga är exigibel mot tjänstemannen, myndighets beslut saknar denna verkan. Det administrativa beslutet i löne- och pensionsfrågor torde under sådana omständigheter vara att uppfatta såsom ett partsbesked, genom vilket myndigheten endast tillkännager statens uppfattning i en rättsfråga. Sedan tjänsteavtalet genom 1965 års reform kommit att i princip reglera rättsförhållandet mellan staten och tjänstemannen i frågor om ekonomiska förmåner, torde det vara oomtvistligt att myndighetsbesluten har karaktären av partsbesked. Emellertid torde de administrativa besluten, redan då de innefattade tillämpning av löne- och pensionsförfattningar, ha varit att betrakta som partsbesked. Ett argument har redan anförts och som ytterligare skäl för min ståndpunkt kan nämnas, att myndighet i rättspraxis ansett sig kunna tillämpa ej endast löne- och pensionsförfattningar utan även författningar av rent arbetsrättslig natur, vilkas tillämpning enligt uttryckliga lagbestämmelser ankommer på domstol. Det ligger nämligen i sakens natur att, om en myndighets beslut har karaktär av partsbesked i en rättstvist, princi-

⁴⁰ Om frågan rörande statens rätt att göra avdrag å statsanställds lön, se JO 1969 s. 395 samt Sigeman s. 416 ff. Se också numera lag 27/5 1970 (nr 215) om arbetsgivares kvittningsrätt.

pen att myndighet endast kan tillämpa vissa författningar och nästan aldrig bestämmelser i allmän civillag ej gäller. I stället bör en myndighet äga uttala sin uppfattning, oavsett på vilken författning denna stödjdes. Den praxis, av vilken det följer, att myndighet ägt uttala sig i arbetsrättsliga frågor av ekonomisk art, redovisas i det följande.

Före reformen år 1965 gällde SemL för statstjänsteman, för vars semester ej gällde särskilda föreskrifter.⁴¹ Numera äger lagen tillämpning å alla arbetstagare i allmän tjänst (1 § SemL). Mål rörande tillämpningen av SemL upptages och avgöres enligt 23 § SemL (26 § SemL 1945) av domstol, antingen allmän domstol eller AD. Stadgandet innebär att bl. a. frågor om semesterersättning enligt SemL tillhör domstols avgörande. Bestämmelserna i FullföljdsK, enligt vilka det tillkom KR att pröva besvär i mål om avlöningsförmån, torde ha innefattat mål om semesterersättning, om förmånen hade den karaktären, att fråga om dess rättmätiga åtnjutande kunde såsom anmärkningsmål komma under KR:s bedömande. Likaledes torde de gällande bestämmelserna om allmän förvaltningsdomstols behörighet att pröva besvär över lägre myndighets beslut rörande statstjänstemans lön eller pension omfatta mål om semesterersättning. Det kan förefalla tveksamt, huruvida KR:s befogenhet jämväl omfattar mål om tillämpning av SemL, vilka enligt en uttrycklig lagbestämmelse tillhör domstols bedömande. I praxis har KR — i vart fall tidigare (se vidare nedan) — ansett sig kunna pröva frågor om utbekommande av semesterersättning jämlikt SemL (KÅ I 1943 ref. 10, 18, 1944 ref. 11, 1946 ref. 13, not 654, 1947 ref. 18, not 718 och 1950 not 133).⁴² Besvären har givetvis ej fått avse andra i SemL reglerade frågor än dem om semesterersättning. I KÅ I 1939 ref. 14 har t. ex. fråga, huruvida befattningshavare varit berättigad att jämlikt SemL komma i åtnjutande av semester, ansetts ej kunna prövas av KR. Emellertid torde det under sextioalet ha skett en viss omsvängning i KR:s praxis, så att KR numera ej brukar upptaga till prövning besvär i vad dessa kan avse ersättning enligt SemL (KÅ I 1961 not 47, 1966 not 2, 1967 not 161, 171, 1969 not 35, 48 och 1970 not 103). Av de två sistnämnda fallen kan utläsas att det främsta hindret mot KR:s kompetens anses vara det förhållandet, att domstol enligt uttryckliga bestämmelser i SemL skall upptaga och avgöra frågor om rätt till ersättning enligt SemL. Det är svårt att finna någon förklaring till denna ändrade praxis; hur som helst torde man ej kunna rikta några anmärkningar mot tidigare praxis, enligt vilken KR som nämnts ansåg sig kompetent att pröva mål om ersättning enligt SemL.

Vidare har KR före 1965 års reform ansetts behörig upptaga till prövning fråga om avlöningsförmån, utgående på grund av kollektivavtal mellan vederbörande myndighet, å K.M:ts och kronans vägnar, samt ett personalförbund (KÅ I 1932 ref. 25). Jfr KÅ I 1938 not 103 (i målet har KR sannolikt menat att anställningen ägt enskild natur). En statsanställd, vars ekonomiska förmåner reglerades genom kollektivavtal, kunde före reformen år 1965, om lönemyndigheten vägrat bifalla hans löneanspråk, utbekomma ersättningen antingen genom anförande av besvär hos högre myndighet eller genom stämning till AD. De båda utvägarna stod till hans förfogande helt oberoende av varandra. Den omständigheten, att ersättningsfrågan såsom kassaärende dragits under KR:s prövning, föranledde ej AD att avvisa mål om tolkning⁴³ av kollektivavtal (ADD 1937 nr 132).

⁴¹ Se härom Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 2 s. 196 f och Ekenberg II s. 47.

⁴² Se också KÅ I 1945 not 43, 1946 not 364, 1947 not 40, 54, 1948 not 4, 459, 1950 not 337 och 1952 not 66. Fallen KÅ I 1955 not 65 och 66 synes vara av samma typ, dock saknas KR:s utslag i fallen (jfr dock Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 2 s. 199).

⁴³ Tvist rörande tolkning av en löneförfattning hör däremot ej till AD:s prövning (ADD 1940 nr 25).

B. Kommuntjänstemän i allmänhet

Den enda möjligheten för flertalet kommunaltjänstemän att i administrativ väg överklaga beslut om ekonomiska förmåner är att anförda kommunalbesvär. Den prövning, som äger rum på grund av dylik klagan, omfattar endast beslutets laglighet och kan endast föranleda ett fastställande eller ett undanröjande av beslutet. Vidare måste tjänstemannen för att vara besvärberättigad vara kommunmedlem.

Åberopar tjänstemannen besvärsgunden, att beslutet kränker klagandens enskilda rätt, vilket i praxis torde vara vanligast förekommande, kommer besvärsmyndigheten, om den händelsevis skulle bifalla besvären, att underkasta beslutet en omprövning i sak.⁴⁴ Kränkningen utgöres därav, att tjänstemannen genom beslutet ej tillerkänts de löne- eller pensionsförmåner, som enligt tjänsteavtalet bort tillkomma honom. Väljer tjänstemannen att vid domstol yrka åläggande för kommun att utge den begärda ersättningen, kommer domstolsprövningen att i princip bli av samma slag som den besvärsmyndigheten företar. Tjänstemannen kommer att påstå, att han enligt tjänsteavtalet är berättigad till den ersättning, som kommunen förvägrat honom. Talan kommer således att grundas på samma omständigheter, som i kommunalbesvären anges innebära en kränkning av hans enskilda rätt.

Det blev tidigt fastslaget, att besvärsmyndighets prövning av frågan, huruvida lönebeslutet innebar en rättskränkning, ej hindrade domstol från att bindande avgöra själva lönetvisten.⁴⁵

I W ref. 326 (år 1872) förklarade K.M:t att det stod klaganden öppet att, om han ansåg sig berättigad att fortfarande bli bibehållen vid de honom såsom sockenskrivare tillförsäkrade löneförmåner, därom vid laga domstol väcka och utföra talan i mån av befo-genhet. Vidare ansågs i NT 1873 s. 716⁴⁶ stadsfiskals yrkande mot stadsfullmäktige att erhålla ersättning för inträffad minskning i löneförmåner, som tillförsäkrats honom, tillhöra domstols prövning.

I kommunala lönemål har RegR, då den ogillat besvären, ofta lämnat klaganden upplysning, att han varit oförhindrad att föra talan mot kommunen inför domstol. Detta är kanske föga anmärkningsvärt. Däremot kan det överraska, att RegR i ett flertal mål har avslagit besvären under motiveringar, som anknutit till det förhållande, att klaganden ägt föra domstolstalan. Besvären har i vissa mål ogillats på den grund, att det klandrade beslutet ej inverkat på den rätt, som kunnat tillkomma klaganden, samt frågan om nämnda rätt ej kunnat avgöras i förevarande ordning (RÅ 1922 ref. 14, 1927 S 66, 1931 E 130 och 1943 S 154). Se också RÅ 1931 S 311 och 1934 S 393. I andra mål har anförts, att klaganden varit oförhindrad att föra den talan i förevarande hänseende, vartill fog kunnat förefinnas, samt det klandrade beslutet följaktligen ej i och för sig kunnat anses kränka klagandens enskilda rätt och det ej heller eljest, såvitt visats, förelegat någon omständighet, som bort föranleda till beslutets upphävande (RÅ 1928 S 269, 1934 S 391, 1943 S 100 och 1948 I 136). Det förhållande, att klaganden kunnat göra sin rätt gällande i judiciell väg, har således inverkat på RegR:s sakliga prövning av besvärsmålen. Då

⁴⁴ Vad angår nedanstående resonemang jfr vissa huvuddrag hos Herlitz s. 103 och Sjöberg s. 249.

⁴⁵ Se Hammarskjöld Bidrag s. 223 ff.

⁴⁶ Fortsättning i NJA 1874 s. 35 (=NT 1875 s. 144).

domstolsvägen obetingat stått öppen för tjänstemannen, skulle innebörden av denna praxis vara, att det varit uteslutet att bifalla besvären.⁴⁷ De anförda motive-ringarna torde således ej kunna förenas därmed, att RegR stundom har bifallit tjänstemannens talan.⁴⁸

Under senare år har RegR i sina avslagsbeslut begagnat en ny lokution. RegR torde numera uttala, att kommunens beslut ej kan anses kränka klagandens enskilda rätt, då frågan i målet måste anses vara av så tvistig natur, att kommunen ej saknat fog för sitt klandrade beslut, samt klaganden är oförhindrad att vid allmän domstol mot kommunen föra den talan i förevarande hänseende, vartill klaganden kan finna fog. Första gången RegR begagnade denna motivering synes ha varit i fallet RÅ 1953 ref. 15. Senare har den också kommit till användning i fallen RÅ 1953 I 241, 1959 I 70 och 1967 K 646. Motiveringen uttrycker att det ej endast är det förhållande, att klaganden kan utföra talan vid domstol, som medfört besvärens ogillande. I stället framgår det av formuleringen att, om rättsfrågan varit klar, besvären eventuellt hade kunnat bifallas.⁴⁹

Den kommunala besvärspövningen utmynnar antingen i ett upphävande eller i ett fastställande av det kommunala beslutet. Fråga om åläggande för kommunen att till tjänsteman utbetala lön kan aldrig underkastas prövning. Principen synes redan ha kommit till uttryck i den rättstvist, som framgår av fallen W ref. 702 (år 1880) och NJA 1882 s. 528.⁵⁰ Vidare har myndighet i de senare målen RÅ 1918 C 46, 1937 S 80 och 1958 E 75 funnit, att fråga om skyldighet för kommun att utge lön ej har kunnat prövas i administrativ väg. Se också RÅ 1929 S 287, 1948 I 196 och 1949 I 224. Endast med stöd av särskilda bestämmelser har LSt ansett sig kunna pröva yrkande om åläggande för kommun att utge ekonomiska förmåner. Dylika bestämmelser fanns tidigare rörande anspråk av präster, kyrkobetjante, folkskollärare, barnmorskor och polismän. Numera torde endast prästerskapet och kyrkobetjäningen kunna få sina löneanspråk prövade av KB. Se vidare nedan.

Vad angår kommunala beslut om skyldighet för tjänsteman att återbära uppbu-ren ersättning kan tjänstemannen självfallet överklaga besluten genom anförande av kommunalbesvär. Besluten är naturligtvis ej förbindande för tjänstemannen. I stället får kommunen föra talan om återbäring hos domstol (se t. ex. RÅ 1929 ref. 53, 1936 S 61, 1944 S 173 och 1962 I 93).

C. Präster, kyrkobetjante, folkskollärare och barnmorskor

I äldre tider ålåg det enskild att efter en bestämd grund utge tionde eller annan förmån till präst. Tvist mellan präst och menighet, huruvida en viss förmån tillkom

⁴⁷ Se Sterzels kritik på s. 40 f.

⁴⁸ Se härom Sterzel s. 37 ff.

⁴⁹ I dessa frågor se vidare Sterzel s. 54, Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 2 s. 505 f, Sundberg Kommunalrätt s. 280 f, Kaijser s. 304 och Strömberg Kommunalrätt s. 80.

⁵⁰ Av referatet till NJA 1906 s. 536 framgår att kåranden, en stadsfiskal, tidigare hade gjort framställning i administrativ väg om åläggande för stad att till honom utge viss lön. K.M:t hade emellertid förklarat, att berörda yrkande var av beskaffenhet att tillhöra domstols prövning. I målet prövade domstol yrkandet.

prästen eller ej, torde ha ansetts gälla den måttstock, efter vilken enskild borde lämna bidrag till prästlönen, och därför vara en tvist av kameral natur.⁵¹

Under 1800-talet handlade KB och KamK bl. a. frågor om extraordinarie skyldigheter och besvär.⁵² Till sådana frågor räknades tvister rörande om, huru och till vad belopp prästerskapets och kyrkobetjäningens löningsrättigheter skulle utgöras (7 §, 1:o KamKI 1838, 27 §, 5:o LI 1855 och 3 §, 2:o, a) KamKI 1879). I KamKI 1879 kom uppräknningen att också inrymma folkskollärare och barnmorskor.

I samband med inrättandet av RegR företogs vissa författningsändringar. KamK förlorade sin befogenhet att pröva mål om folkskollärares och barnmorskors löneförmåner.⁵³ Då dessutom folkskollärare och barnmorskor ej omnämndes i LI 1855, saknades författningsstöd för att frågor rörande dessa befattningshavares löneförmåner skulle avgöras i löningsmål.⁵⁴ Tvister om folkskollärares och barnmorskors⁵⁵ löneförmåner kom emellertid också efter reformen att behandlas såsom mål om löningsrättigheter. Se t. ex. RÅ 1911 ref. 68, 1914 ref. 34, 120 (folkskollärare) och 1913 C 28 (barnmorska). Över KB:s beslut skulle besvär dock anföras direkt hos K.M:t. Vad angår folkskollärare torde HD närmast ha ansett, att folkskollärarna kunde hänföras till kategorin kyrkobetjäning.⁵⁶ HD fann nämligen i målen NJA 1904 s. 103 och 1912 s. 5, att domstol bl. a. *på grund av* 27 § LI 1855, i vilket stadgande som påpekats endast omnämndes prästerskapet och kyrkobetjäningen, saknade behörighet att pröva tvist mellan församling och folkskollärare om den senares avlöningsförmåner. Denna praxis får sättas i samband med att det oftast var samma person, som upprätthöll tjänsterna som folkskollärare, klockare och organist. Senare har det uttryckligen stadgats i LI 1918 (23 §, 3 p.), LI 1937 (6 §, 1 mom., 5 p.) och LI 1953 (6 §, 8 p.), att det tillkommit LSt att handlägga tvister om folkskollärares löningsrättigheter. Tvisterna har ej omnämnts i LI 1958, vilket torde vara att tolka så, att tvisterna ej längre kan handläggas i löningsmålsväg (se härom RÅ 1960 E 55). Tvister om barnmorskors löningsrättigheter har aldrig upptagits i någon länsstyrelseinstruktion. I RÅ 1931 ref. 41 har RegR dock förklarat, att tvist rörande distriktsbarnmorskas avlöning i första hand tillhör KB:s handläggning. Se också RÅ 1933 S 290 och 1934 S 331. Det är föga troligt, att någon fråga om barnmorskas lön numera skulle kunna avgöras i den för löningsmål stadgade ordningen. Sterzel anser att barnmorskemålen ej efter ikraftträdandet av SjöL bör anses såsom löningsmål.⁵⁷

⁵¹ KBr 13/1 1791 (af Ugglas III s. 413) till samtliga hovrätterna om rätt domstol i uppkommande tvister mellan präst och dennes åhörare angående tionde eller annan fordrad rättighet.

⁵² Jfr NJA 1882 s. 328. I målet förelåg tvist mellan en stad och en rektor vid allmänt läroverk om skyldighet för staden att hålla rektorn med bostad. I HD torde det ha uppstått fråga, huruvida målet angick en fråga av civilrättslig natur eller en fråga om ett allmänt besvär som åvilade staden.

⁵³ Dylika mål omnämndes ej i KamKI 1909. — Enligt Ernberg torde förändringen, i vad den angick mål om folkskollärares löneförmåner, ha berott på att kamerala synpunkter vid dylika måls avgörande ej vidare gjorde sig gällande. I stället skulle folkskollärlönerna bestridas genom kommunalutskylder. Se Ernberg s. 59.

⁵⁴ Antagligen ansåg man att dessa frågor i vart fall angick avgifter till kommun. Se härom K.M:ts och KamK:s cirkulär 24/7 1857 (nr 28 s. 4) till K.M:ts samtliga befallningshavande, angående fullföljd av mål i fråga om avlöning åt barnmorskor.

⁵⁵ Ernberg ansåg i sitt betänkande år 1914 frågan tvivelaktig, huruvida tvister om barnmorskors löningsförmåner skulle prövas i den för löningsmål stadgade ordningen. Se Ernberg s. 36.

⁵⁶ Jfr Ernberg s. 36.

⁵⁷ Sterzel s. 32 not 61.

Enligt KamKI 1909 skulle KamK alltjämt handlägga mål om prästerskapets och kyrkobetjäningens löningsrättigheter (se RÅ 1953 E 56). Målen har sedan upptagits i samtliga instruktioner för LSt och KamK under 1900-talet. Det åligger LSt att pröva och avgöra tvister om huru och till vilket belopp prästerskapets och kyrkobetjäningens löningsrättigheter skall utgöras (övergångsbestämmelserna till LI 1971 jämförda med 6 §, 6 p. LI 1958). Talan mot LSt:s beslut kan enligt 3 §, 5) KamKI 1965 (stadgandets lydelse enligt KK 8/10 1971 (nr 766)) föras hos KamK, varifrån den sedan kan fullföljas till förvaltningsdomstol (1 §, 2 p. BehL).

I Besvärssakkunnigas yttrande över departementspromemorian ”De offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt” (SOU 1963: 51) föreslog de sakkunniga att fråga om avveckling av den speciella administrativa tvistemålsprocessen i mål om prästers och kyrkobetjänates lön upptogs till vidare undersökning och övervägande.⁵⁸ Departementschefen ansåg dock i propositionen till 1965 års riksdag angående reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m. m., att frågan lämpligen borde prövas i annat sammanhang.⁵⁹

Myndighet är exklusivt behörig att pröva lönefrågor, som kan handläggas i den för löningsmål stadgade ordningen. Domstolarna har ansett sig ej mot bestämmelserna i instruktionerna för LSt och KamK kunna pröva tvister om prästers, kyrkobetjänates eller folkskollärares avlöningsförmåner (NJA 1910 B 761,⁶⁰ 1911 B 467, 1913 s. 51, 118, 1916 B 306 (präster), 1910 s. 390, SvJT 1941 rf s. 58 (kyrkbetjänante), NJA 1904 s. 103 och 1912 s. 5 (folkskollärare)).⁶¹ Jfr ADD 1959 nr 24.

Det har ej stått att finna något fall, i vilket domstol ansett sig sakna befogenhet att pröva barnmorskas löneanspråk. I stället synes domstol i NJA 1942 A 116 ha upptagit till prövning en barnmorskas yrkande om åläggande för kommun att utge vissa löneförmåner. Möjligen kan domstolarna ha menat, att det i målet varit tvist mellan kommunen och barnmorskan om bättre rätt till bidrag från annan kommun.

Svaret på frågan, om det tillkommit domstol att pröva ett visst löneanspråk, har i ett flertal fall berott på den tolkning, som domstolen företagit av stadgandet om löningsmål i länsstyrelseinstruktionen. Domstol, som funnit stadgandet ej vara tillämpligt, har enligt allmänna regler om forum för kommunaltjänstemäns löne- och pensionsanspråk ägt pröva anspråket.

Begreppet ”prästerskapet” har i rättsfallen NJA 1881 s. 457 (= NT 1882 s. 672) och 1889 s. 283 tolkats såsom ej innefattande extra ordinarie prästerskapet.⁶² Vid den tid då dessa fall avgjordes var dylika tjänstemäns löneförhållanden reglerade i enlighet med överenskommelser eller beslut, som antagits å prästmöten, särskilt för varje stift.⁶³ I de anmärkta fallen har domstol prövat yrkande mot kyrkoherde att enligt en vid prästmöte uppgjord överenskommelse erlägga avgift till en avlöningsfond för extra ordinarie präst-

⁵⁸ KPr 1965 nr 60 s. 87 f.

⁵⁹ KPr 1965 nr 60 s. 130.

⁶⁰ Fortsättning av fallet i RÅ 1918 ref. 35.

⁶¹ Ernberg s. 17, 29, 36; Sundberg Ansvar s. 41 f, 84; Fahlbeck—Jägerskiöld—Sundberg s. 64 f; Sjöberg FT 1941 s. 279 not 1; Herlitz s. 106 not 2; Jägerskiöld s. 79 f; Jägerskiöld FT 1948 s. 210; Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 2 s. 521; Westerberg Rättskraft s. 753.

⁶² Ernberg s. 32 f; Jägerskiöld s. 79 not 2.

⁶³ Ernberg s. 33 — Jfr RÅ 1940 E 31 med fortsättning i NJA 1943 s. 14 (överenskommelse mellan kyrkoherdar om änkepensionering).

män i stiftet (NJA 1881 s. 457) och yrkande mot domkapitel att till extra ordinarie prästman utge ersättning för missivresor (NJA 1889 s. 283).

Stundom har tolkningen av begreppet "folkskollärare" påverkat målfördelningen mellan domstol och myndighet. I NJA 1940 s. 668 I⁶⁴ har domstol upptagit till prövning tvist mellan *gymnastiklärarinnan* vid folkskola, å ena sidan, samt stad och folkskolestyrelse, å andra, angående utbekommande av vissa löneförmåner. HD synes ha uppfattat gymnastiklärarinnan såsom en rent kommunal befattningshavare.⁶⁵ Begreppet "folkskollärare" synes i mål om *avgången* skollärares löneanspråk ha underkastats en vidsträckt tolkning, i så måtto att myndighet och ej domstol har avgjort dylika mål (NJA 1904 s. 103, RÅ 1911 ref. 68, 1912 E 35 och 1955 E 48).⁶⁶ Jfr nedan i kapitlet om mål om allmänna besvär om en f. d. indelt soldats löneanspråk.

Vidare har tolkningen av begreppet "löningsrättigheter" inverkat på domstols behörighet att pröva pensionsanspråk av kommunala befattningshavare. Begreppet har ansetts ej innefatta frågor om rätt till pension.⁶⁷ Följaktligen har myndighet ej kunnat handlägga tvister om rätt till kommunal pension (RÅ 1930 E 213, 1931 E 130, 1934 E 320,⁶⁸ 1935 E 343 och 1940 E 43), i vilka det i stället ankommit på domstol att fatta det definitiva avgörandet (NJA 1940 s. 668 II⁶⁹ och 1946 A 195). Se också RÅ 1926 S 179, 1929 E 205 och NJA 1937 A 165.

Fråga om ersättning för erlagda pensionsavgifter, utbekommande av ränta å dyrtids-tillägg eller ersättning för bristande bostadsförmåner har ansetts utgöra fråga om folkskollärares löningsrättigheter (RÅ 1926 E 40, 1928 E 44 och 1930 E 67). Å andra sidan är det självklart, att folkskollärares ersättningsanspråk för annat utfört arbete än det som hör till lärarbefattningen ej har kunnat prövas i löningsmålsväg. Förvaltningsbesvärmyndighet har t. ex. ej ägt taga befattning med fråga om ersättning för skötsel av värmepanna (RÅ 1950 E 36).

LSt:s behörighet omfattar endast "tvister om huru och till vilket belopp" löningsrättigheter skall utgöras. Skulle dessa frågor ej föranleda meningsskiljaktighet eller redan vara avgjorda i administrativ väg, ankommer det på domstol att avgöra frågan, huruvida lönen kommit tjänstemannen till godo. Anledningen till denna kompetensfördelning torde vara att mål om löningsrättigheter historiskt utgör mål av kameral natur. Från början torde avsikten ha varit, att de kamerala myndigheterna endast skulle äga bestämma den grund, efter vilken det ålåg den besvärsskyldige att prestera. Denna fördelningsprincip fanns redan föreskriven i ett KBr från 1791;⁷⁰ angående tillämpningen av brevet på det äldre prästerliga avlöningsväsendet, se SJA 24 s. 433. Principen har bibehållits, trots att prästernas lönekrav sedermera förlorat sambandet med skatteuppbörden. Domstol har således ej upptagit tvister om rätta beloppet av prästerskapet tillkommande löneförmåner (NJA 1903 A 338 och 1911 B 467), men prövat tvist, huruvida likstol blivit till fullo gulden (NJA 1879 s. 137 (=NT 1879 s. 211)), eller tvist om skyldighet för hemmansägare att till klockare utge lön enligt redan bestämd grund (NJA 1900 s. 402⁷¹). Se

⁶⁴ Fortsättning av fallet i NJA 1942 s. 325.

⁶⁵ Wejle FT 1941 s. 152.

⁶⁶ Thulin Festskrift tillägnad Erik Marks von Würtemberg s. 612; Wejle FT 1941 s. 150 f.

⁶⁷ Wejle FT 1941 s. 150; Sjöberg FT 1941 s. 280 not 1.

⁶⁸ Fortsättning av fallet i NJA 1937 A 165.

⁶⁹ Fortsättning av fallet i NJA 1942 A 39.

⁷⁰ Se ovan not 51.

⁷¹ Herlitz och Jägerskiöld förklarar utgången av målet på olika sätt, men förmodligen är båda förklaringarna felaktiga. Herlitz synes mena att rättsfallet NJA 1900 s. 402 är ett uttryck för äldre rättspraxis, enligt vilken domstol ägt upptaga frågor om prästers, kyrkobetjäntes och folkskollärares löneförmåner. Se Herlitz s. 106. Enligt Jägerskiöld lär skälet till att domstol avdömt tvistemålet vara att tvisten varit mellan enskilda. Se Jägerskiöld s. 79 not 2.

också NJA 1898 A 247, 1918 A 664 och RÅ 1913 E 201. Vidare har RegR i vissa mål förklarat att, då fråga ej varit om vilka avlöningsförmåner som bort tillkomma folkskollärare utan fråga, huruvida avlöningsförmåner som han ostridigt skolat åtnjuta kommit honom till godo, sistnämnda fråga ej har varit av beskaffenhet att böra handläggas i administrativ ordning (RÅ 1929 E 135, 1944 E 38, 1948 E 32, 1950 E 48 och 1957 E 53).⁷²

Tvist om skyldighet för präst att till församling avstå löningsjord har ansetts ej angå fråga om löningsrättigheter utan fråga om besittningsrätt till jord. Domstol har således prövat församlings yrkande, att präst måtte skiljas från besittningsrätt till församlingens jord (SJA 22 s. 477, NJA 1874 s. 460 och 1898 s. 355). Däremot synes fråga, huruvida dispositionsrätt till fastighet ingår i löneförmånerna, tillhöra myndighets prövning. I RÅ 1942 E 112 yrkade en klockare, att myndigheterna måtte pröva frågan om rätt för denne att i egenskap av klockare disponera viss fastighet samt därefter ålägga församlingen att till honom utge de löneförmåner, var till han prövades berättigad. RegR ansåg att klagandens yrkande att komma i åtnjutande av honom såsom klockare i församlingen tillkommande löningsrättigheter skulle prövas i den för löningsmål stadgade ordningen.

Före bruttolönereformen på 1930-talet bestod lärarens avlönning av dels en konstant lön och dels fri bostad eller ersättning för utebliven bostadsförmån (1 §, 1 p. KK 16/9 1918 (nr 760) angående avlönning åt lärare vid folk- och småskolor samt statsbidrag till sådan avlönning). Reformen innebar bl. a. att lärarna genom löneavdrag fick betala hyra för upplåten tjänstebostad. Rättsförhållandet mellan lärare och kommun angående frågan om tillhandahållande av lärarbostad blev dock alltså föremål för författningsreglering. Om läraren anvisades tjänstebostad av tjänlig beskaffenhet, var han skyldig att mottaga bostaden och ställa sig till efterrättelse föreskrifterna i boställsordningen (13 § 1937 års avlöningsreglemente för lärare vid folk- och småskolor (nr 868) och 37 § folkskolans avlöningsreglemente år 1942 (nr 619)). I 1947 års avlöningsreglemente företogs den ändringen, att skyldigheten att mottaga bostad inträdde först, då bostad anvisades, som stod i överensstämmelse med de i boställsordningen givna eller med stöd av boställsordningen meddelade bestämmelserna (6 §, 1 mom. 1947 års avlöningsreglemente för folkskolan (nr 414) och 26 §, 1 mom. 1948 års avlöningsreglemente för folkskolan (nr 437)). Denna författningsändring torde ha inneburit, att kraven på bostädernas standard ökades.⁷³ År 1946 infördes skyldighet för skoldistrikt att under vissa förutsättningar tillhandahålla lärarbostad (52 §, 2 p. KK 30/12 1946 (nr 884) om vissa ändringar i förnyade stadgan den 26 september 1921 (nr 604) angående folkundervisningen i riket). Senare blev denna skyldighet beroende därav, huruvida den ort, där skolan var belägen, fanns upptagen i en särskild tätortsförteckning (52 §, 2 p. KK 27/5 1955 (nr 499) om ändring i § 52 förnyade stadgan den 26 september 1921 (nr 604) angående folkundervisningen i riket och 211 §, 1 mom. 1958 års folkskolestadga (nr 399)). Samtidigt modifierades lärares skyldighet att mottaga tjänstebostad. Skyldighet kom att föreligga, då kommun hade skyldighet att hålla tjänstebostad och då kommun utan tjänstebostadsskyldighet ställde tjänstebostad av klass A till förfogande (26 §, 1 mom. KK 3/6 1955 (nr 321) om änd-

⁷² Wejle FT 1941 s. 154; Sjöberg FT 1945 s. 32.

⁷³ Om uttrycket "tjänlig bostad", se Sjöberg FT 1945 s. 28 ff.

ring i avlöningsreglementet för folkskolan den 30 juni 1948 (nr 437)). År 1960 inleddes en avveckling av folkskolans tjänstebostäder. Detta år upphävdes 211 § 1958 års folkskolestadga (KK 30/6 1960 (nr 503) om upphävande av vissa bestämmelser i folkskolestadgan den 23 maj 1958 (nr 399)), 26 § 1948 års avlöningsreglemente (KK 3/6 1960 (nr 328) om ändring i avlöningsreglementet för folkskolan den 30 juni 1948 (nr 437)) och 1946 års boställsordning för folkskolans lärare (KK 30/6 1960 (nr 505) om upphävande av boställsordningen för folkskolans lärare den 30 december 1946 (nr 883)).

Frågor om barnmorskas naturaförmåner torde ej ha kunnat handläggas i löningsmålsväg. Enligt 4 §, 2 mom. lag 28/3 1919 (nr 138) om anställande av distriktsbarnmorskor m. m. skulle fråga angående utgörande och beskaffenhet av naturaförmåner ävensom rörande ersättning för sådan förmån i händelse av tvist hänskjutas till barnmorskestyrelsen (i senare författningar medicinalstyrelsen), vilken härutinnan ägde meddela beslut. Dyligt beslut kunde enligt samma lagrum ej överklagas (RÅ 1932 S 318 och 1939 S 470). Se också KB i RÅ 1926 S 90, som synes ha uppfattat frågan såsom en lönefråga.

Beträffande frågan om skyldighet för kommun att tillhandahålla tjänstebostad åt folkskollärare har tvister härom stundom avgjorts i den för löningsmål stadgade ordningen. Det har i praxis t. ex. ansetts, att det jämlikt 6 §, 1 mom., 5 p. LI 1937 har ankommit på LSt att pröva yrkande om återbetalning av hyresavdrag å lön (RÅ 1952 E 11). Vidare har myndighet i RÅ 1940 E 69 prövat frågan, huruvida en lärare varit berättigad till hyresnedsättning. Däremot har myndighet saknat behörighet att upptaga till prövning frågor, om och i vad mån skoldistrikt varit skyldigt att till läraren återbetala vad som för elektrisk belysning eller uppvärmning av tjänstebostad innehållits av lärarens lön (RÅ 1944 E 149 och 1952 E 11).

Myndighet synes ha ägt avgöra ersättningsfrågor rörande sådana anordningar, som kunnat inordnas i själva tillhandahållandet av tjänstebostad. Kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet har följaktligen bestämts av det sätt, varpå begreppen tjänstebostad av "tjänlig beskaffenhet" och tjänstebostad i "överensstämmelse med de i gällande boställsordning givna eller med stöd av boställsordningen meddelade bestämmelserna" tolkats. Om en anordning har inkluderats häri, har tvister om ersättning för densamma kommit att prövas i löningsmålsväg. Om anordningen däremot har ansetts falla utanför, har ersättningstvisten kommit att bli av rent civil natur.⁷⁴

I RÅ 1955 ref. 34 konstaterade RegR att boställsordningen ej innehöll föreskrifter om tillhandahållande av varmvatten, varefter RegR förklarade, att frågan om rätt för skoldistrikt att uttaga ersättning härför ej kunde prövas i förevarande ordning. Den nämnda fördelningsprincipen har lett till att myndighet kunnat pröva yrkande av lärare att utbetala ersättning för att bostaden varit svår att uppvärma och för vattenhämtning (RÅ 1949 E 84), men att myndighet ej ägt handlägga fråga om storleken av den bränsleersättning, som kommunen ansett att läraren skulle vidkännas (RÅ 1955 E 34). Talan om ersättning för skador å möbler och mattor, uppkomna genom brister i bostaden, har uppfattats såsom varande av rent civil natur (RÅ 1949 E 84).

⁷⁴ Den standardhöjning, som genomfördes år 1946, torde enligt det sagda ha utvidgat myndighets kompetensområde.

Samma fördelningsprincip torde ha tillämpats, då lärare yrkat ersättning för åtgärder, som han vidtagit med tjänstebostaden.⁷⁵ Tvister härom har prövats av myndighet, när läraren gjort gällande, att ersättning ingått i hans löningsrättigheter, m. a. o. att anordningarna fallit inom boställsordningens ram (jfr RÅ 1942 E 68 och 69). Har ersättningsanspråket avsett andra anordningar, har myndighet saknat behörighet att slita tvisten.

Myndighet har t. ex. ej ägt pröva frågor, huruvida skoldistrikt varit skyldigt att gottgöra lärare vad han utgivit för inledande av vattenledning (RÅ 1940 E 69), för tapetsering och målning samt för inledande av avloppsledning (RÅ 1941 E 83), för insättande av vattenklosett (RÅ 1951 E 6), för korkmattor samt varmvatten- och badrumsinstallation (RÅ 1955 E 89) och för odlingsarbete å trädgårdsanläggningen vid skolan (RÅ 1965 E 52).

En kommun har på privaträttslig väg utan samband med folkskollärartjänsten kunnat hyra ut bostad åt folkskollärare. Frågor om hyresersättning för bostad, som upplåtits enligt särskilt avtal mellan parterna, har ej kunnat upptagas till prövning i den för löningsmål stadgade ordningen (RÅ 1940 E 90, 1955 E 88 och 95). Se också RÅ 1955 E 66.

I egenskap av boställsinnehavare har förevarande tjänstemän kunnat uppträda såsom parter i civila tvister. Domstol har prövat tvist om skyldighet för klockarboställe att till prästgård utgöra dagsverken (NJA 1875 s. 178). Käranden i målet grundade sin talan därå, att boställets ägor ursprungligen var tagna från prästgården. Vidare har myndighet ej kunnat handlägga tvist mellan kyrkoherde och köpare av kyrkoherdebostället rörande köpekontraktets tillämpning (RÅ 1947 E 24). Se också RÅ 1924 E 126 och NJA 1924 s. 257.

Stundom har präst eller folkskollärare gjort anspråk på donationsmedel. Då kommun bestritt lärares rätt till dylika medel, har det följaktligen uppstått tvist mellan kommunen och läraren om bättre rätt till medlen. Dylika tvister angår naturligtvis ej egentliga lönefrågor och har därför tillhört domstols avgörande (NJA 1918 A 695, RÅ 1920 ref. 30, 1924 E 143,⁷⁶ 1935 E 164 och 1940 E 10). Se också NJA 1909 A 469 och 470 (tvist om bättre rätt till statliga lönebidrag). Vidare har domstol prövat prästs yrkande, att domstol måtte förklara honom berättigad att åtnjuta avkastningen av donationshemman (se t. ex. NJA 1922 s. 570, A 378, 1925 s. 229, 589, 1927 A 32, 1928 A 66, 1929 s. 353, 1931 A 330, 1932 s. 263, 1934 s. 57 I och II, 1935 A 9, 1936 s. 265 I, A 411, 1938 s. 130 och 137).

Som ovan framgått har domstol i allmänhet ägt pröva frågor rörande kommunaltjänstemäns ekonomiska förmåner. Det har härvid i princip saknat intresse, huruvida en talan gällt lön, skadestånd eller återbetalning av uppburen lön, ty domstol har varit behörig att upptaga till prövning samtliga typer av mål. Beträffande frågor, som angått prästers, kyrkobetjäntes eller folkskollärares ersättningsanspråk

⁷⁵ Sjöberg FT 1945 s. 31 f.

⁷⁶ Fallen RÅ 1920 ref. 30 och 1924 E 143 gäller samma tvist. Av referatfallet framgår att RegR återförvisade målet till KB. Den förnyade handläggningen redovisas i notisfallet. Av särskilt intresse är RegR:s utslag i notisfallet, varigenom RegR förklarat att fråga, huruvida viss donationshandling var bindande för kommunen, ej kunde avgöras i förevarande ordning, samt KamK:s utlåtande i referatfallet, enligt vilket utlåtande frågan, huruvida läraren på grund av donationsbrevets bestämmelser borde bekomma avkastningen eller församlingen ägde uppbära den, tillkom domstols avgörande.

mot kommuner, har däremot innebörden av en talan varit av väsentlig betydelse för domstols behörighet. Om frågan i ett mål har hänfört sig till en civilrättslig rättsgrund, har domstol nämligen kommit att vara behörig att slita tvisten.

Om en kommun inför domstol yrkar åläggande för en präst eller en klockare att återbetala uppburen lön, torde denne kunna bestrida yrkandet på två sätt. Han kan vara av den meningen, att han med tillämpning av avlöningsbestämmelserna varit berättigad att uppbära den högre ersättningen, eller av den uppfattningen, att han — fastän han medger att han uppburit för mycket lön — på grund av principerna om *condictio indebiti* ej är skyldig att återbetala medlen. Om en medlem av prästerskapet eller kyrkobetjäningen hyser den förra meningen, kan det vara tveksamt, huruvida frågan om storleken av lönen, vilken fråga i normala fall skall avgöras i den för löningsmål stadgade ordningen, kan bedömas av domstol.⁷⁷ En domstol torde nog böra avvisa talan, eftersom frågan, om den uppstått till följd av tjänstemannens lönekrav, ej kunnat prövas av domstol och eftersom bestämmelserna om löningsmål i länsstyrelseinstruktionen synes vara tillämpliga oavsett partsställningen. Frågan, huruvida domstol kan anses äga behörighet att upptaga tvisten till saklig prövning, sedan frågan om lönens storlek är avgjord i administrativ ordning, torde få bedömas med hänsyn till om det administrativa utslaget är exigibelt mot tjänstemannen eller ej. Endast i det senare fallet bör domstol vara kompetent. Anför en präst eller en klockare det argumentet, att han på grund av principerna om *condictio indebiti* ej kan anses vara återbetalningsskyldig, torde tvisten helt igenom vara civilrättslig.

Den här skisserade frågeställningen kan skönjas i rättsfallet NJA 1919 s. 17. I målet prövade domstol fråga, huruvida präst, som under en lång följd av år genom förbi-seende från myndighets sida fått till sig av kronan utbetald till kronan indragen ersättning för "behaglig tids förläningsspannmål", kunde förpliktas att till kronan återbära ersättningen. Prästen gjorde ej gällande, att berörda ersättning ingick i hans löneförmåner. Det var således aldrig tvist om det rätta beloppet av prästlönen. Jfr dissidenten i HovR. Tvisten angick i stället frågan, huruvida prästen *enligt principerna om condictio indebiti* var skyldig att återbetala medlen. Jfr NJA 1936 s. 265 II.

Då en folkskollärares fordringsanspråk har betraktats såsom ett skadeståndskrav, har domstol prövat lärarens talan (NJA 1943 s. 566⁷⁸ och 1956 s. 385). En av förutsättningarna för att anspråket skall anses ha ägt denna natur har varit, att det baserats på en självständig grund, som ej hänfört sig till ett utfört arbete. Yrkandena i de anmärkta fallen grundades på felaktiga beslut av folkskolestyrelser. I NJA 1943 s. 566 hade läraren till följd av vissa beslut förhindrats tjänstgöra och därigenom fått vidkännas avdrag å sin lön. I NJA 1956 s. 385 hade läraren till följd därav, att folkskolestyrelsen först utsett annan sökande till lärartjänsten och sedan genom nytt beslut utsett den förstnämnde, gått miste om de löneförmåner, som utfallit för tiden mellan de båda besluten.

Rättsfallet NJA 1943 s. 566 är från vår synpunkt det intressantaste av fallen. De beslut, varigenom läraren förhindrats tjänstgöra, meddelades i fallet under tid, då

⁷⁷ Om möjligheten för kommun att framställa återbetalningsanspråk i den för löningsmål stadgade ordningen, se Sjöberg FT 1943 s. 146 ff.

⁷⁸ Om fallet, se Wejle FT 1942 s. 227 ff.

det förelåg ett tjänsteförhållande mellan kommunen och läraren. Vad angår NJA 1956 s. 385 uppkom det först genom det senare beslutet ett dylikt förhållande. Läraren kunde i detta fall endast föra sin ersättningstalan vid domstol, eftersom han omöjligt kunde framställa någon lönefordran på grund av *innehavd* tjänst.

Läget i NJA 1943 s. 566 var det, att det bestod ett tjänsteförhållande mellan kommunen och läraren, men att läraren på grund av vissa beslut ej utfört något arbete under den aktuella tidsperioden. Det kan ifrågasättas, huruvida ej tjänstemans fordringsanspråk, då detta avsett tid å vilken han ej utfört något arbete, i princip har bort uppfattas såsom ett skadeståndsyrkande. Emellertid finns en klar praxis, som visar att frågor om mistade löneförmåner har kunnat prövas i administrativ ordning (se t. ex. RÅ 1915 ref. 61, 1922 ref. 30, 1928 E 148, 1930 E 38, 1932 E 94, 1936 E 72, 1940 E 45, 1942 E 127, 1945 E 105, 1954 E 46 och 1955 E 86).

Det sagda innebär, att både domstol och myndighet har kunnat pröva folkskollärares anspråk på ersättning för tid, då något arbete ej utförts. Myndighet har uppfattat anspråket såsom en lönefordran grundad på tjänsteförhållandet mellan kommun och tjänstemannen. Domstol, å sin sida, har bedömt yrkandet såsom ett skadeståndskrav grundat på myndighets felaktiga beslut.

Då folkskollärare i vissa mål yrkat, att skoldistrikt måtte åläggas att utbetala ersättningar för resor från bostäder till skolor, har RegR självfallet prövat yrkandena. Men RegR har dessutom förklarat att frågan, huruvida folkskollärarna kunnat vara berättigade till gottgörelse på den grund, att skoldistriktet skulle ha underlåtit att fullgöra distriktet jämlikt folkskolestadgan åliggande skyldigheter att tillhandahålla dem tjänstebostäder, ej kunnat prövas i förevarande ordning (RÅ 1950 ref. 32 och 1951 E 29). Sålunda har ett ersättningskrav, som endast grundats på myndighets olagliga åtgärder och alltså ej på själva tjänsteförhållandet, ej kunnat handläggas i administrativ väg. Se också RÅ 1920 E 268 (fråga om skadestånd för minskad inkomst av klockarboställe som klockaren åsamkats genom ett av kommunalnämnden i anledning av rådande epidemi meddelat förbud).

En skadeståndstalan, som grundats på t. ex. skattemyndighets olagliga beslut, har — som kommer att nedan utredas i avsnittet om stats eller kommuns skadeståndsansvar — under vissa omständigheter uppfattats såsom en maskerad talan om skatterestitution. I NJA 1943 s. 566 grundades talan också på en myndighets felaktiga beslut, men talan ansågs ändå ej utgöra en talan om utbekommande av lön. Det är emellertid att märka, att folkskolestyrelsen i löningsmålen — till skillnad från skattemyndigheten i skattemål — uppträtt såsom den enskildes motpart. Rättelse i styrelsens partsbesked har kunnat vinnas genom kommunalbesvär, medan själva lönetvisten mellan lärare och kommun har skolat slitas av LSt på grund av anförda förvaltningsbesvär. Det är mot denna bakgrund man bör tolka fallet NJA 1943 s. 566. Talan torde då visa sig innebära ett yrkande om ersättning för skada, som uppstått genom motpartens, dvs. kommunens, åtgärder.

Slutligen skall påpekas att LSt i mål om kommunaltjänstemans löningsrättigheter fungerar som både förvaltningsbesvärsmyndighet och kommunalbesvärsmyndighet.⁷⁹ LSt äger pröva dels yrkandet, att det kommunala organets beslut måtte

⁷⁹ Sjöberg FT 1941 s. 279; Westerberg Rättskraft s. 753; Sterzel s. 33.

upphävas, och dels yrkandet, att kommunen måtte åläggas att fullgöra sina skyldigheter (se t. ex. RÅ 1912 E 35 och 1914 ref. 120). Då ovan anmärkts att LSt ej ägt pröva vissa ersättningsfrågor, har därmed endast avsetts att LSt saknat befogenhet att jämlikt länsstyrelseinstruktionen pröva frågorna i den ordning, som finns föreskriven för prövning av löningsmål. Det har underförståtts att LSt enligt kommunallagarna ägt företaga kommunal besvärprövning (se t. ex. RÅ 1930 E 213, 1931 E 130, 1934 E 320 och 1935 E 164).

D. Polismän

Före förstatligandet av polisväsendet år 1965 ålåg det kommunerna att upprätthålla den lokala polisorganisationen. En kommunalanställd polisman ägde flera möjligheter att i administrativ väg åstadkomma ändring i eller upphävande av ett beslut om hans ekonomiska förmåner. Först och främst kunde ett dylikt beslut av en kommun överklagas genom kommunalbesvär. Vidare kunde en polisman, om en kommun skulle försumma sina åligganden, anmäla detta till LSt för att vinna rättelse. I anledning av den statliga kontrollen över polisdistriktens handhavande av polisväsendet stadgades i 14 §, 2 mom. PolL 1925 att, om LSt fann att avlöning, pension, familjeunderstöd eller begravningshjälp av polisdistrikt bestämts till belopp, som uppenbarligen ej var skäligt, eller att polisdistrikt eljest uppenbarligen åsidosatte sina åligganden enligt lagen, LSt skulle hos distriktet göra framställning om rättelse. (Om tidigare rätt, se RÅ 1918 ref. 83.) Underlät distriktet att efterkomma LSt:s framställning att vidtaga erforderlig åtgärd, ägde LSt förordna därom (14 §, 2 mom. PolL 1925). Detta innebar bl. a. att LSt var behörig att upptaga till prövning yrkande av polisman om åläggande för kommun att utge löneförmåner.

I RÅ 1934 S 13 anhöll en polisman hos KB om åläggande för den det vederborde att till honom utbetala viss lön. KB hänvisade klaganden att för utfående av den begärda ersättningen i mån av befogenhet föra talan mot polisdistriktet vid vederbörlig domstol. RegR, däremot, fann skäligt att med undanröjande av överklagade resolutionen visa målet åter till KB, som hade att målet ånyo upptaga och därmed i enlighet med bestämmelserna i 14 §, 2 mom. PolL 1925 vidare förfara. KR, som stod helt utanför den statliga kontrollen av det kommunala polisväsendet, saknade naturligtvis befogenhet att taga befattning med en fråga om polismons rätt att av polisdistrikt utbekomma lön (KÅ I 1949 not 515).

Dessutom utövade LSt tillsynsbefogenheter genom ett särskilt underställningsinstitut. Enligt 14 §, 1 mom. PolL 1925 skulle polisdistrikts beslut angående polispersonalens ekonomiska förhållanden underställas LSt:s prövning. Beslutet kunde antingen oförändrat fastställas eller ogillas. Om beslutet ogillades, hade LSt enligt tillsynsreglerna i 14 §, 2 mom. PolL 1925 att föranstalta om rättelse. Sedan RegR avgivit utlåtande, hade K.M:t i statsrådet att pröva besvär över LSt:s beslut i anledning av sökt fastställelse.⁸⁰ Framställning om fastställelse, som gjordes av annat subjekt än vederbörande kommunorgan, kunde ej upptagas till prövning av LSt (RÅ 1939 S 284).⁸¹ Däremot torde den enskilde polismannen, vars löneför-

⁸⁰ KPr 1925 nr 58 s. 94.

⁸¹ Sjöholm Lagstiftningen s. 171; Strömberg FT 1951 s. 102 f.

måner berördes av distriktets beslut, ha ägt överklaga ett fastställelsebeslut av LSt (RA 1931 S 108 och 1936 S 103). Sannolikt behövde en kommun ej låta underställa ett beslut, varigenom en polismans framställning om någon löneförmån ogil-lats.⁸² Syftet med underställningen var att LSt skulle bli i tillfälle att pröva skäligheten av den beslutade förmånen (jfr 8 § PolL 1925). Om kommunen avsåg framställningen, bortföll förutsättningen för en sådan prövning. En polisman kunde alltså ej förlita sig på underställningsinstitutet för att uppnå rättelse av kommunens avslagsbeslut rörande hans framställda löneanspråk.

Vid sidan av de administrativa möjligheterna att korrigera eller upphäva kommuns lönebeslut synes även domstolsvägen ha stått öppen för polisman, som velat få kommun rättsligt förpliktad att utge löneförmåner.⁸³

I NJA 1940 s. 566⁸⁴ hade en hustru till en polisman, vilken avlidit till följd av skada i tjänsten, hos stadsfullmäktige hemställt, att fullmäktige i enlighet med bestämmelserna i 8 § PolL 1925 måtte besluta att till henne utbetala skäligt familjeunderstöd med förslagsvis 100 kr i månaden. Fullmäktige tillerkände änkan en tilläggs pension av 25 kr i månaden. Sedan änkan uttagit stämning å staden till domstol med yrkande om åläggande för staden att till henne utge familjeunderstöd med 100 kr i månaden, ifrågasatte staden, huruvida det med hänsyn till bestämmelserna i 14 § PolL 1925 tillkom domstol att pröva fråga om rätt till familjeunderstöd enligt 8 § PolL 1925. Enligt staden torde det ej ha funnits något annat korrektiv mot polisdistrikts åsidosättande av sina förpliktelser än LSt:s ingripande. HovR ansåg att fråga om rätt till familjeunderstöd, som avsågs i 8 § PolL 1925, ej på grund av bestämmelserna i samma lag tillhörde domstols prövning. (Se också JR Afzelius i NJA 1942 A 180, då målet ånyo förekom i HD). HD, däremot, förklarade att bestämmelserna i PolL 1925 ej torde utgöra hinder för domstol att pröva änkans talan.

På det hela taget skulle det vara föga överensstämmande med rättskänslan, om en polisman på grund av tillsynsförhållandet mellan LSt och kommun skulle ha varit avskuren från att få löneanspråk, som hänförde sig till tjänsteförhållandet mellan kommunen och honom, prövade av domstol. Hans möjligheter att i administrativ väg vinna rättelse av kommunens lönebeslut utgjordes därav, att han kunde anföra kommunalbesvär och framställa formlösa klagomål. Däremot kunde han ej överklaga beslutet genom förvaltningsbesvär. Härigenom saknade han möjlighet att få till stånd en allsidig omprövning av beslutet, vilken ej endast utgjorde en prövning ex officio. Av referatet till NJA 1940 s. 566 framgår att änkan, med hänvisning till bestämmelsen i 14 §, 1 mom. PolL 1925 och under åberopande av att det beviljade understödet fick anses för lågt och ej kunde betraktas såsom skäligt, hade anført besvär hos KB över fullmäktiges beslut. Dessutom hade hon hemställt att KB måtte vid prövning av beslutet undanröja detsamma och ålägga stadens polisdistrikt att till henne utge ett skäligt månatligt familjeunderstöd av 100 kr. KB ansåg sig ej kunna pröva frågan, huruvida änkan ägde rätt enligt 8 § PolL 1925 att av staden utbetala det begärda familjeunderstödet, då frågan var tvistig. Sannolikt menade KB att, då frågan om kommunens åliggande i förevarande avseende ej var klar, det ej fanns anledning för KB att ingripa mot staden. Beträf-

⁸² Sjöholm FT 1947 s. 34 ff; Sjöholm Lagstiftningen s. 166 f.

⁸³ Jfr Sjöholm Lagstiftningen s. 179 och Strömberg FT 1951 s. 106.

⁸⁴ Fortsättning av fallet i NJA 1942 A 180.

fande en liknande motivering, se RegR i RÅ 1953 I 241. Vad angick de anförda besvären lämnade KB dessa utan bifall, då det klandrade beslutet ej såvitt visats var olagligt i något av de hänseenden, som angavs i 76 § LKS. Änkan hade således sökt uppnå rättelse av fullmäktiges beslut dels genom formlösa klagomål och dels genom formliga kommunalbesvär hos KB.

I samband med utfärdandet av det statliga polislönereglementet år 1954 borttogs underställningsförfarandet i 14 § PolL 1925. Regeln i 8 §, att det ålåg polisdistrikt att skäligen avlöna polispersonal, upphävdes och ersattes med en bestämmelse, som ålade distriktet att följa polislönereglementet. Genom 25 § polislönereglemente 14/5 1954 (nr 226) fick polismannen möjlighet att hos LSt anförda förvaltningsbesvär över kommunal myndighets beslut rörande reglementets tillämpning. Besvär över LSt:s beslut skulle upptagas av RegR (jfr RÅ 1957 ref. 11).⁸⁵ Införandet av denna besvärsrätt får ses från den synpunkten att, sedan såväl statligt som kommunalt anställd polispersonal inordnats under ett särskilt avlöningsreglemente, det vore inkonsekvent, om endast den statliga personalen ägde anförda förvaltningsbesvär. Besvärsordningen kom dock ej att bli enhetlig. Den statliga polispersonalens besvär kom enligt de allmänna reglerna om besvär rörande statsanställdas löneförmåner att slutligt handläggas av KR, medan som nämnts den kommunala personalens besvär upptogs av RegR. Däremot torde det ej ha varit avsett, att denna nya besvärmöjlighet för den kommunala personalen skulle utsluta domstols behörighet att pröva lönetvister mellan kommunen och polismannen. I likhet med den statsanställda polismannen ägde den kommunalanställda få lönefrågor pröva i både judiciell och administrativ ordning.⁸⁶

§ 2. Mål om stats eller kommuns skadeståndsansvar

En person, som riktar ett skadeståndskrav mot stat eller kommun, kan tänkas påstå antingen att han lidit skada till följd av en offentlig tjänstemans faktiska åtgärder, ev. underlåtenhet att vidtaga vissa åtgärder, eller att skadan uppstått på grund av ett beslut av myndighet. Nedanstående undersökning kommer att anknyta till denna uppdelning. Således avser undersökningen i det första avsnittet att utreda frågan om rätt forum för prövning av anspråk grundade på faktiska handlingar eller underlåtenhet att handla (I nedan). Vidare avser framställningen i det andra avsnittet att i första hand bestämma under vilka förutsättningar domstol är kompetent att pröva anspråk med anledning av förvaltningsbeslut och när så är utrett undersöka i vad mån domstol äger ompröva det ifrågavarande beslutet (II nedan).

Distinktionen mellan de två typerna av ersättningskrav kan synas vara diffus. Åberopar man såsom grund ett myndighetsbeslut, vill man naturligtvis därmed ej påstå att beslutet som sådant bokstavligen orsakat skadan. Vad man i realiteten menar med att anförda myndighetsbeslutet såsom den skadebringande faktorn är att beslutet har föranlett vissa ekonomiska följdverkningar, som inneburit att man åsamkats skada. Skadan uppkommer givetvis först genom verkställigheten eller annan tillämpning av beslutet. Det skulle sålunda förhålla sig så, att även om talan baseras på förekomsten av ett myndighetsbeslut skadan i själva verket vållats av faktiska åtgärder. Emellertid finns alltid den skillnaden, att det i förevarande fall föreligger ett bakomliggande skriftligt beslut, vars föreskrifter myndighet eller en-

⁸⁵ KPr 1954 nr 75 s. 84.

⁸⁶ Sundberg Speciella delen s. 18.

skild person, vanligen den skadelidande själv, har iakttagit. Till följd härav finns det sambandet mellan beslutet och den uppkomna skadan, att beslutet utgjort en förutsättning för offentliga tjänstemäns eller enskilda personers skadebringande beteenden.

Å andra sidan kan man också göra gällande, att genomförandet av faktiska åtgärder kräver att vederbörande befattningshavare träffar avgöranden rörande de olika momenten i sitt handlande. Likaså kan en myndighet besluta om sin passivitet i ett visst avseende.¹ Och om inte annat torde beslutsfattandet kunna ske konkludent. Trots dylika invändningar torde man kunna göra den distinktionen, att man skiljer mellan formliga beslut och andra beslut, om man med formliga beslut menar sådana som ägnar sig för överklagande. Den grundläggande förutsättningen för anförande av administrativa besvär är att beslutet har avfattats skriftligen; ett muntligt beslut eller ett beslut genom konkludenta handlingar kan ej överklagas genom besvär. Anledningen till att överklagbarheten användes såsom kriterium för uppdelningen är att ett formligt beslut, som påstås vara i sak felaktigt, kan bli föremål för dubbelprövning. Ett besvärberättigat subjekt har nämligen möjlighet att i administrativ väg förhindra befarade skadeverkningar genom att överklaga beslutet. Sedan skada uppstått brukar den skadelidande dessutom ha möjlighet att i judiciell väg föra skadeståndstalan. I domstolsprocessen kommer en eventuell prövning av beslutets riktighet att bli av prejudiciell natur. Beträffande andra beslut än formliga beslut finns ej några klara skiljelinjer mellan beslutsfattandet och det faktiska handlandet. I stället torde beslutsfattandet vara så nära förknippat med handlandet, att det i själva verket utgör en integrerande del därav. Man torde på goda grunder kunna förutsätta, att skadeståndstalan i detta fall hänföra sig till de faktiska åtgärderna.

Verkställigheten av ett formligt beslut torde mestadels vara omöjlig att utföra, om det verkställande organet ej på egen hand äger besluta i ett eller annat avseende. Ett beslut kan, om än det endast avser att avgöra på vad sätt verkställigheten skall ske, självfallet också medföra skada. Om beslutet ej lämpar sig för överklagande, är det emellertid fråga om skada, som orsakats av faktiska åtgärder. I NJA 1929 s. 428 hade en vederbörligen förordnad person efter föreskrift av KB verkställt desinfektion av svinbesättningen å en av mul- och klövsjuka smittad gård. Genom det sätt, varpå desinfektionen utfördes, skadades djuren. Förmodligen ansåg domstolarna att djurägarens ersättningstalan mot kronan grundades på en tjänstemäns faktiska åtgärder.

I. Anspråk grundade på faktiska handlingar eller underlåtenhet att handla

Huvudregeln i svensk rätt är att domstol är behörig att pröva skadeståndsanspråk mot stat eller kommun och att det härvid saknar betydelse att grunden hänföra sig till offentlig verksamhet eller speciellt till myndighetsutövning.² Verksamhetens art har således ej i och för sig inverkat på domstols kompetens, medan den där-

¹ Detta förutsätter dock att myndigheten har uppmärksammat frågan om vidtagande av åtgärder.

² I fransk rätt gäller den motsatta regeln, att skadeståndsanspråk mot staten skall prövas i administrativ väg. I tysk liksom i svensk rätt utgör en dylik skadeståndsfråga däremot en domstolsfråga. Se SOU 1955: 19 s. 33, 34.

emot spelat en viss roll vid bestämmandet av omfattningen av det allmännas skadeståndsansvar. De sedvanerättsliga regler, som hittills gällt, har förmodligen varit utformade olika allteftersom skadan uppstått i det allmännas privata eller offentliga verksamhet. I den planerade skadeståndslagen skiljer man i detta avseende mellan myndighetsutövning och annan statlig eller kommunal verksamhet.³ Den följande undersökningen syftar till att utreda vilka undantag det finns från ovan nämnda huvudregel. Härvid kommer särskilt att beaktas om möjligheten att överklaga myndighets beslut i ersättningsfrågan hos *allmän förvaltningsdomstol* kan anses inverka på kompetensfördelningen.

Mål om statens ansvar för omhändertagen egendom har i ett flertal fall angått gods i tullverkets förvar. Frågan om tullverkets ansvar för gods, som befinner sig i verkets förvar, har tidigare ej varit författningsreglerad (jfr 16 § TullSt 1927). Allmänna skadeståndsrättsliga principer synes genom rättspraxis ha vunnit tillämpning på så sätt, att tullverket ansetts skola svara för tullgods i likhet med enskild depositarie.⁴ GenTullSt upptar ersättningsanspråk beträffande skadat eller förkommet gods.⁵ Någon särskild besvärordning för anförande av klagan över styrelsens beslut i dylika frågor har tidigare ej funnits föreskriven. Rättspraxis innehåller ett flertal fall, i vilka fråga varit huruvida varuägares ersättningsanspråk kunnat prövas av RegR. Anhållan av varuägare om ersättning för förlust, som tillskyndats honom därigenom att till honom från tullverket utlämnats annat gods än han ägt utbekomma (RÅ 1923 ref. 13) eller att varorna under förvaring i tulllokaler skadats av råttor (RÅ 1924 Fi 346) eller att varor, medan de befunnit sig i tullverkets förvar, förkommit (RÅ 1932 Fi 417, 1933 Fi 267 och 1951 Fi 1530) har i de anmärkta fallen av GenTullSt förklarats ej föranleda någon styrelsens åtgärd eller ej kunna bifallas. RegR har i målen lämnat besvären utan avseende, *då ersättningsfrågan respektive talan ej har kunnat komma under bedömande i förevarande ordning*. Sedan GenTullSt vägrat utbetala det fordrade ersättningsbeloppet torde den rätta vägen för varuägaren således ha varit att instämma styrelsen till domstol och där framställa sitt ersättningsyrkande (NJA 1916 A 361, 1920 s. 398, 1925 s. 629, 1929 s. 253, 1950 s. 5, 1962 s. 689 och 1963 C 864⁶).

Antagligen anser sig GenTullSt företräda kronan och i egenskap av part meddela kronans inställning till ett ersättningskrav. Detta framgår i viss mån därav, att styrelsen enligt långvarig praxis avgör dylika ersättningsfrågor med hänsyn till vad en domstol i en eventuell rättegång kan förmodas anse om kronans ersättningsskyldighet. Beträffande sin praxis har GenTullSt uttalat, att den har utbetalat ersättning för förkommet, minskat eller skadat gods i sådana fall, där styrelsen funnit det uppenbart, att ersättningsskyldighet skulle bli ålagd, om yrkande därom framställdes vid domstol efter stämning å GenTullSt eller såsom understundom skett å

³ Redan år 1958 framlade Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar ett förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet (SOU 1958: 43). Först innevarande år (1971) har planerna på en lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar avancerat så långt, att ett lagförslag blivit överlämnat till lagrådets granskning (Remiss till lagrådet den 19 mars 1971 av förslag till skadeståndslag). Propositionen kan väntas tidigast våren 1972. I det följande kommer att med ledning av lagrådsremissen diskuteras hur kompetensfördelningen eventuellt kan komma att gestalta sig i framtiden.

⁴ Sundberg Ansvar s. 22 ff; Sundberg s. 399; SOU 1958: 43 s. 80 f, 104 f; Grönfors s. 50 f.

⁵ Beträffande denna fråga och de närmast följande frågorna, se Wikander s. 105 ff, 109 ff och Linder NFT 1947 s. 320.

⁶ Försättning av fallet i NJA 1967 s. 195.

K.M:t och kronan.⁷ Härtill kommer att RegR enligt ovan anförd rättspraxis förklarat sig inkompetent att pröva besvär över dylika "partsbesked". Emellertid har genom förvaltningsrättsreformen den bestämmelse, som anger i vilka fall GenTullSt:s beslut skall överklagas hos förvaltningsdomstol, ändrats något och på så sätt kommit att omfatta även beslut angående ersättning för gods som förkommit eller skadats medan det varit i tullverkets förvar. Bestämmelserna i 1 §, 5 p. BehL, enligt vilka besvär i mål om beslut av tullmyndighet i samband med in- eller utförsel av vara i princip skall anföras hos KR, innefattar nämligen enligt förarbetena bl. a. beslut av nyssnämnda typ.⁸ Det är emellertid att märka, att man med denna lagändring ej velat betaga domstolarna deras rätt att pröva ersättningstvister mellan GenTullSt och varuhavare. Således föreligger numera kompetens för såväl förvaltningsdomstol som allmän domstol att pröva skadeståndskrav i fråga om förkommet eller skadat gods hos tullverket.

Inom vissa statliga verksamhetsområden har meddelats särskilda bestämmelser rörande statens skadeståndsansvar. Järnvägs, postverkets och televerkets skadeståndsansvar gentemot sina nyttjare regleras t. ex. i administrativa författningar.⁹ Det torde här röra sig om en del av de villkor, som en nyttjare är skyldig att underkasta sig.¹⁰ Utan dessa regler om kommunikationsinrättningarnas skadeståndsansvar hade sannolikt allmänna principer om skadeståndsskyldighet i obligationsrättsliga förhållanden tillämpats. Dessutom finns det i författningarna föreskrifter om framställande av ersättningsanspråk mot järnväg och postverket.¹¹ Beslut av kommunikationsanstalt i ersättningsfråga bör förmodligen uppfattas såsom partsbesked. I den mån ersättningstvisten ej skall avgöras av skiljemän,¹² är allmän domstol behörig att slita densamma. Domstol har således ägt pröva enskild persons ersättningstalan mot poststyrelsen för skada, som uppstått genom försummelse av posttjänsteman (NJA 1880 s. 166, 1918 s. 153, 1927 s. 172, 1937 s. 642, 1943 s. 537 och 1963 s. 34). Domstol har här varit kompetent trots att RegR synes ha ägt pröva besvär över myndighetens beslut i ersättningsfrågan ("mål om . . . ersättning . . . av statsmedel" 2 §, 4:o RegRL). Exempelvis har RegR ansett sig kunna pröva besvär över såväl järnvägsstyrelsens (RÅ 1922 K 277 och 1929 K 313) som poststyrelsens (RÅ 1917 ref. 75 och 1920 C 147) beslut i ersättningsfrå-

⁷ Linder NFT 1947 s. 320.

⁸ KPr 1971 nr 30 del 2 s. 124 f.

⁹ Järnvägstrafikstadgan 13/5 1966 (nr 202); postverkets kungörelse 27/4 1966 (nr 120) angående postverkets ansvarighet för försändelser och medel samt 5 § allmän poststadga utfärdad av generalpoststyrelsen 20/6 1941 (senaste lydelsen av 5 § framgår av ändringsbladen nr 85 och 86); 3 § telegrafreglemente 11/12 1959 (nr 582) och 4 § telefonreglemente 1/2 1963 (nr 18).

¹⁰ Jfr dock Strömberg som tillerkänner järnvägstrafikstadgan samma effekt som allmän civil-lag. Se Strömberg ST 1959 s. 18.

¹¹ Se 6 kap. järnvägstrafikstadgan 1966 (nr 202) och 10 § postverkets kungörelse 1966 (nr 120).

¹² Järnväg äger förbehålla sig att tvist med anledning av befordringsavtal skall avgöras av skiljemän enligt järnvägstrafikstadgan (94 § järnvägstrafikstadgan 1966). Enligt art. 95 Normalvillkor i järnvägstrafik (Statens Järnvägars Författningar SIF 600 Utgåva 4) har med stöd av nämnda stadgande bestämts att tvist med anledning av befordringsavtal skall avgöras av skiljemän enligt dessa normalvillkor jämte järnvägstrafikstadgan och tillämplig taxa såvida skriftligt förbehåll mot skiljemannaförfarande inte gjorts senast då järnvägen tog emot godset till befordran. — Enligt äldre rätt ägde sökande, som ej åtnöjdes med järnvägsstyrelsens beslut om ersättning i anledning av förlust eller minskning av eller skada å gods eller över-skridande av leveransfrist, hänskjuta frågan till avgörande av skiljenämnd (93 §, 5 p. järnvägstrafikstadgan 12/6 1925 (nr 348)). Se vidare om proceduren hos Strömberg Rättsförhållan-det s. 383 ff och Grönfors s. 94.

gor. Efter förvaltningsrättsreformen är det dock något osäkert om förvaltningsdomstol alltså kan anses ha denna befogenhet. Numera saknar förvaltningsdomstol kompetens att pröva mål om författningsstadgad ersättning, för såvitt författningen hänvisar den som gör anspråk på ersättning att vid tvist anhängiggöra talan hos allmän domstol (1 §, 4 p. BehL). Förevarande författningar saknar visserligen uttryckliga hänvisningar men innehåller å andra sidan bestämmelser, i vilka förutsättes att talan kan instämmas till domstol.

I förhållande därtill, att RegR enligt äldre rättspraxis ansett sig sakna behörighet att pröva besvär över GenTullSt:s beslut i ersättningsfrågor, kan det förefalla inkonsekvent, att RegR upptagit besvär över järnvägsstyrelsens och poststyrelsens beslut i samma slags frågor. Enligt RegRL innefattade emellertid RegR:s behörighet endast sådana ersättningsmål, i vilka ersättningen enligt gällande författningar utgick av statsmedel. RegR torde helt enkelt ej ha ägt pröva besvären över tullverkets beslut, därför att frågan om tullverkets ansvar för gods i verkets förvar ej var författningsreglerad. Av förarbetena till RegRL framgår att kravet på ersättning *enligt gällande författningar* tillkom för att man velat utmärka, att enumerationen ej avsåg sådana ersättningsyrkanden mot kronan, som stödde sig på vanliga privaträttsliga grunder, t. ex. på bestämmelserna i köplagen.¹³

Stundom torde det vara avsett, att myndighet skall vara exklusivt behörig att avgöra frågor om skadeersättning av allmänna medel.¹⁴ Enligt KF 23/4 1948 (nr 195) om ersättning och belöning av statsmedel vid biträde åt ordningsmakten skall den som har biträtt polismyndighet, polisman eller ordningsvakt vid ingripande mot person, som stört den allmänna ordningen eller begått eller misstänkts för brott eller kunnat antagas vara farlig för allmän säkerhet, om till följd av ingripandet skada till person eller egendom tillskyndats honom, erhålla ersättning för skadan av allmänna medel. Ersättning skall också utgå om någon till följd av dylikt ingripande fått vidkännas utgift eller eljest lidit ekonomisk förlust, ehuru skada till person eller egendom ej tillskyndats honom. Ersättning skall dock ej utgå, då biträde varken påkallats eller eljest syntes nödigt, ej heller då det lämnats mot uttryckligt förbud av polisverksamhetens utövare. Ersättning skall bestämmas enligt de i 6 kap. SL beträffande skadestånd stadgade grunderna; dock att därvid i fall som i 6: 4 SL sägs avseende ej skall fästas vid tillgångarna hos den som kan vara ansvarig för skadan. Frågor om rätt till ersättning prövas av LSt (3 §), mot vars beslut om ersättning talan kan föras hos förvaltningsdomstol (5 § KK 23/4 1948 (nr 196) med bestämmelser angående tillämpningen av förordningen om ersättning och belöning av statsmedel vid biträde åt ordningsmakten).

Antagligen skulle staten, om ersättningsbestämmelser hade saknats, ej ha kunnat göras ansvarig för dylik skada. Det civilrättsliga ansvaret torde åvila den person, mot vilken ingripandet skett. Ersättningsanspråket mot staten har sin grund uteslutande i författningsbestämmelserna och får därför närmast en offentligrättslig ka-

¹³ KPr 1909 nr 11 s. 34.

¹⁴ Jfr HovR och HD i NJA 1918 s. 579: "Enär ovan anförda bestämmelse i reglementet för marinen icke kunde anses åsyfta att betaga å kronans fartyg kommanderad person rätt att i ett fall som det förevarande få sina anspråk på ersättning för förlust eller skada å sina ombordvarande tillhörigheter pröva av domstol...". I den ifrågavarande bestämmelsen stadgades att, om under expedition timade olycksfall, som medförde förlust av eller skada å ombord kommanderades tillhörigheter, konungen ville på därom gjord anmälan bestämma, huruvida och med vad belopp ersättning för förlusten eller skadan fick utgå av allmänna medel.

raktär. Tillika skall ersättningsanspråket prövas i särskild administrativ ordning. Kravet kan m. a. o. jämställas med anspråk, som vilar på rent offentligrättsliga grunder, som t. ex. anspråk på ersättning med stöd av bestämmelserna i ShjL eller i FörfogL.¹⁵ Liksom domstol saknar behörighet att upptaga ett ersättningsyrkande, som baseras på en av de nämnda författningarna, torde domstol ej heller äga pröva anspråk enligt KF 23/4 1948 (nr 195).¹⁶

Av samma skäl torde domstol sakna behörighet att pröva en polismans yrkande att med stöd av KK 26/3 1965 (nr 59) om ersättning till polisman för skada på egendom utfå ersättning av staten. Enligt kungörelsen utgår ersättning av statsmedel till polisman, som under utövning av tjänsten eller på grund av denna tillfogas skada på lös egendom, om skadan uppkommit genom annans vållande eller av våda. Ersättningen bestämmes enligt allmänna skadeståndsrättsliga grunder, dock att om särskilda skäl föreligger ersättningen kan bestämmas till lägre belopp. Fråga om ersättning prövas av rikspolisstyrelsen, mot vars beslut talan i sin tur kan föras hos KR genom besvär. Även i detta fall har staten av särskilda skäl velat träda in för att garantera att den skadelidande verkligen får någon ersättning. Där emot åvilar ej det civilrättsliga ansvaret staten.

En ytterligare typ av ersättningsanspråk, som ej torde kunna komma under domstols prövning, är anspråk som grundar sig på KK 18/6 1971 (nr 505) om ersättning av allmänna medel för personskada på grund av brott. Ersättning enligt kungörelsen utgår efter prövning av sökandens behov och efter iakttagande av vissa spärregler. Ärende om ersättning prövas av K.M:t. Liksom i de ovannämnda fallen har staten åtagit sig ett offentligrättsligt ansvar för vissa skador, medan annat subjekt, i detta fall brottslingen, bär det ordinära skadeståndsansvaret. I förevarande fall kan ersättningsfrågan visserligen ej bringas under allmän förvaltningsdomstols prövning, men den behovsprövning, som tillämpningen av kungörelsen förutsätter, är förmodligen av den natur att en domstol skulle anse sig förhindrad att befatta sig med en dylik fråga.

II. Anspråk med anledning av förvaltningsbeslut

Hittills har den principen tillämpats, att domstol alltid är behörig att pröva ett skadeståndsyckande, som grundas på ett formligt beslut av myndighet. Se t. ex. NJA 1924 s. 590, 1929 s. 128, 1930 s. 45, 1953 s. 305,¹⁷ 1954 C 911 (= FFR 1954 s. 168), 1955 C 305, 1956 s. 385, C 463 (= FFR 1956 s. 223), 1966 s. 164 och SvJT 1946 rf s. 87. Kommer den nya skadeståndslagen att slutgiltigt få samma innehåll som i lagrådsremissen, blir denna princip försedd med vissa undantag. Således är det tänkt att en skadeståndstalan skall *avvisas*¹⁸ om den föres med anledning av beslut av konungen, riksdagen, HD, RegR eller FD och beslutet ej upphävts eller ändrats (förslagets 3: 7). Talan skall ej heller få föras med anledning av beslut av

¹⁵ Departementschefen ansåg att ärenden av nu förevarande slag, *vilka skulle komma att bli av administrativ natur*, borde prövas av vederbörande LSt. Se KPr 1935 nr 183 s. 11.

¹⁶ Jfr Westerberg Rättskraft s. 586.

¹⁷ Målet har i litteraturen stundom rubricerats såsom lönemål, se t. ex. Strömberg Festskrift tillägnad Halvar Sundberg s. 372 och Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 2 s. 520, men målet torde i själva verket angå skadestånd. Jfr Strömberg s. 220 f.

¹⁸ Lagrådsremissen s. 327, 337, 532 f.

lägre myndighet, mot vilket talan fullföljts hos konungen, HD, RegR eller FD utan att beslutet har upphävts eller ändrats.

I de ovan anmärkta fallen har käranden påstått, att skadan uppstått till följd av att myndighetsbeslutet varit felaktigt. Naturligtvis kan en kärende också åberopa ett beslut, som i och för sig anses vara rättmätigt (se t. ex. NJA 1945 s. 574). I det senare fallet blir läget det, att rättsordningen medger myndighet att fatta beslutet, men att den enskilde likafullt har åsamkats skada. En dylik talan kommer ej att aktualisera någon omprövning av myndighetens beslut. Grundas talan däremot på ett felaktigt beslut, framstår det nära nog såsom en nödvändighet, att domstol för att utröna kronans eller kommuns skadeståndsskyldighet i det särskilda fallet bedömer, huruvida beslutet verkligen är i sak felaktigt.¹⁹ Resultatet av en dylik domstolsprövning skulle ej komma att inverka på det administrativa beslutets bestånd eller rättsverkningar, men domstolen skulle, om den bedömde den ursprungliga sakfrågan på annat sätt än myndigheten, komma att hålla den enskilde skadeslös genom att utdöma skadestånd och därigenom förringa verkningarna av myndighetsbeslutet. Om det beslut, varpå skadeståndstalan grundats, skulle ha ändrats eller upphävts i administrativ väg, skulle en domstol, som förpliktade stat eller kommun att utge skadeståndsansättning, vanligtvis göra en bedömning av beslutet, som överensstämde med besvärsmyndighetens. Däremot skulle det komma att uppstå en konflikt mellan domstols och myndighets avgöranden, om domstol utdömde skadestånd, då det skadebringande myndighetsbeslutet ej överklagats eller, om överklagande skett, fastställts av högre myndighet.

När det gäller prejudiciell prövning av ett myndighetsbeslut, måste man hålla i minnet, att prövningen hänför sig till själva sakfrågan. Omfattningen av den prejudiciella prövningen beror av de rättsregler, som domstol har att tillämpa på den instämnda tvisten. I svensk rätt har hittills gällt den principen, att stat eller kommun ej är ersättningsskyldig för skada till följd av ett felaktigt förvaltningsbeslut.²⁰ Se t. ex. NJA 1930 s. 45, 1954 C 911 (= FFR 1954 s. 168), 1956 s. 385, C 463 (= FFR 1956 s. 223) och SvJT 1946 rf s. 87. Domstol har i målen förklarat, att kronan eller kommun, även om det fick anses att myndighet förfarit felaktigt, ej är ersättningsskyldig för skada genom myndighetens beslut. Regeln innebär att domstol saknar anledning att ingå i prövning av den prejudiciella frågan, huruvida beslutet är felaktigt eller ej, ty domstol äger enligt regeln ogilla talan redan till följd av att den grund, på vilken käranden stödjer talan, ej är ägnad att medföra skadeståndsskyldighet för stat eller kommun.

Vad angår beslut av kommunala organ torde det anförda i princip endast ha tillämpning på beslut av nämnder för specialreglerad förvaltning, t. ex. byggnadsnämnd, hälsovårdsnämnd, socialnämnd eller nykterhetsnämnd.²¹ I förhållande till enskild person utgör ett kommunalt beslut, som fattats enbart med stöd av kommunallagarna, vanligtvis ett besked i ett privaträttsligt förhållande.²² Bristen på

¹⁹ Frågan har i doktrinen främst uppmärksamats av Herlitz. Se Herlitz NJM 1931 s. 236 ff, Herlitz s. 51 f och SOU 1958: 43 s. 123 ff.

²⁰ Inom doktrinen hävdas principen främst av Herlitz. Se Herlitz s. 52, SOU 1946: 69 s. 159, Herlitz FT 1947 s. 329, Herlitz NAT 1950 s. 88 och SOU 1955: 19 s. 49. Även Jägerskiöld Allmän s. 61 f.

²¹ Se härom Romson FT 1954 s. 347 ff.

²² Se härom Sundberg Ansvar s. 75 ff.

kommunala maktbefogenheter gentemot allmänheten medför, att den kommunala verksamheten i stor utsträckning får bedrivas i privaträttsliga former. Skulle verkningarna av ett dylikt kommunalbeslut föranleda skada för motparten, blir kommunen i princip skadeståndsskyldig på samma sätt som ett privaträttsligt subjekt för sina skadevällande åtgärder. Befarade skadeverkningar av ett kommunalbeslut kan i administrativ väg endast förhindras genom anförande av kommunalbesvär. Beslutet kan således ej underkastas den allsidiga prövning, som vanligen kan uppnås, om förvaltningsbesvärsvägen står öppen. Också det beslut, varigenom kommunen tillbakavisar skadeståndskravet, kan angripas med kommunalbesvär (se t. ex. RÅ 1963 I 68, 83, 1966 I 92 och 106). Däremot saknar kommunal besvärsmyndighet befogenhet att upptaga till prövning yrkande om åläggande för kommun att utge skadeersättning (se t. ex. RÅ 1925 S 176, 1933 E 140 och 1953 I 274).

Det är mot denna bakgrund man bör tolka rättsfallet NJA 1929 s. 128. I målet hade kommunalfullmäktige fattat beslut av innehåll att styrelsen för kommunens elektricitetsverk bemyndigades att under vissa förutsättningar vidtaga åtgärder för avbrytande av vidare strömleverans till ett bolag. Sedan bolaget anfört besvär över kommunalfullmäktiges beslut hade RegR undanröjt besluten (RÅ 1923 ref. 65 I).²³ Efter stämning yrkade bolaget vid allmän domstol, att kommunen måtte förpliktas att till bolaget utge ersättning för den skada, som förorsakats bolaget genom kommunens oberättigade vägran att leverera ström till bolaget på samma villkor som till kommunens övriga medlemmar. Underrätterna ogillade bolagets talan då, även om kommunalfullmäktige ej ägt att, på sätt som skett, besluta om avbrytande av strömleverans till bolaget, kommunalfullmäktiges beslut i allt fall ej var av beskaffenhet att kunna föranleda skadeståndsskyldighet för kommunen. HD synes däremot ha erkänt skadeståndsansvar för kommunen. Visserligen fastställde HD HovR:s domslut men det skedde med den motiveringen, att kommunalfullmäktiges ifrågakomna beslut med hänsyn till föreliggande omständigheter ej skäliga borde för kommunen medföra förpliktelse att till bolaget utge skadestånd.

Till följd av att förslaget till skadeståndslag i princip erkänner ett skadeståndsansvar för felaktiga förvaltningsbeslut kan domstol i framtiden komma att i viss utsträckning nödgas ompröva myndighetsbeslut. Det torde emellertid redan finnas ett område, inom vilket skadeståndsansvar för det allmänna erkännes. I förhållandet mellan staten och dess tjänstemän har staten ansetts ansvara för felaktiga beslut. Det är härvid att märka att det ej gör någon skillnad om den sakfråga, som avgjorts genom myndighetsbeslutet, fristående kan prövas av domstol eller ej. Se ovan § 1 om domstols kompetens i tjänstemannamål. Domstol har exempelvis bedömt fråga om befogenheten av myndighetens förflyttningsbeslut (NJA 1924 s. 590), om myndigheten haft fog för sin åtgärd att ålägga tjänstemannen att underkasta sig läkarundersökning (NJA 1953 s. 305) och om myndighetens beslut om entledigande varit lagligen grundat (NJA 1966 s. 164).

Enligt lagrådsremissen kommer domstols möjlighet att i skadeståndsmål ompröva felaktiga förvaltningsbeslut att i första hand bero på om beslutet fattats i myndighetsutövning eller ej. I fråga om beslut som ej fattats i myndighetsutövning

²³ RegR ansåg att beslutet stred mot den kommunala likställighetsprincipen.

torde tillämpningen av de materiella rättsreglerna i förslaget (3: 1, 6) medföra, att domstol i allmänhet blir i tillfälle att ompröva beslutets beskaffenhet. Hit räknas beslut inom den kontraktsrättsliga delen av ett tjänsteförhållande och kommunala beslut i avtalsförhållanden.²⁴ Beträffande beslut som fattats i myndighetsutövning skall saklig prövning av målet ske om konungen, HD, RegR eller FD ändrat eller upphävt beslutet eller om beslutet aldrig varit under nämnda organs prövning (i annat fall skall som ovan påpekats talan avvisas). Huruvida förvaltningsbeslutet skall bli föremål för en prejudiciell omprövning, kommer förmodligen att bl. a. bero på domstols tillämpning av förslagets stadgande 3: 4. Om den som lidit skada genom felaktigt beslut vid myndighetsutövning utan giltig anledning underlåtit att föra talan om rättelse eller att använda särskilt rättsmedel, skall enligt 3: 4 ersättning ej utgå för skada som därigenom kunnat undvikas. Finner domstolen att kâranden gjort sig skyldig till dylik underlåtenhet, bör domstolen ogilla talan på denna grund; i så fall får domstolen ej anledning att närmare pröva beslutets beskaffenhet. Kan kâranden däremot ej lastas för att ha varit passiv i ifrågavarande avseende, torde domstol genom tillämpningen av huvudregeln om ersättningsskyldighet för stat eller kommun för felaktiga förvaltningsbeslut (förslagets 3: 2 jämte de kompletterande reglerna 3: 3, 5 och 6) kunna komma att ompröva beslutet och då från såväl laglighets- som lämplighetssynpunkt.

Utgångspunkten har varit, att domstol är kompetent att pröva ersättningsanspråk, som grundas på myndighetsbeslut. I rättspraxis har det emellertid förekommit, att kâranden under förespeglning, att talan avsett skadestånd, har sökt dölja talans verkliga innebörd. Frågan är aktuell i fall, där myndighetens beslut avser avgörande av ersättningsanspråk, t. ex. socialnämnds beslut om socialhjälp, skattemyndighets beslut om skatterestitution eller värderingsnämnds beslut om ersättning för förfogande. Grundas ett ersättningsyrkande vid domstol därpå, att myndigheten har fattat ett i sak felaktigt beslut rörande kârandens rätt till ersättning, och är dessutom det fordrade beloppet lika stort som det myndigheten vägrat tillerkänna kâranden, har domstol ansetts böra avvisa talan, om myndigheten är exklusivt behörig att handlägga den ersättningsfråga, som förevarit hos myndigheten. Domstolstalan har nämligen då ansetts vara identisk med den talan, som kâranden fört eller skulle ha kunnat föra i administrativ väg i syfte att vinna ändring i myndighetsbeslutet. Hade de administrativa besvaren bifallits, skulle kâranden redan ha varit berättigad att uppbära det belopp han yrkar utfå med domstols hjälp. Av mål, i vilka en av kâranden förd skadeståndstalan ansetts i själva verket gälla anspråk, som kunnat prövas endast i administrativ väg, kan nämnas NJA 1950 s. 333 och 1952 s. 248.

I NJA 1950 s. 333²⁵ framhöll kâranden, att talan ej avsåg erhållande av skatterestitution utan ersättning för kâranden genom beskattningsmyndighetens objektivt olagliga beslut åsamkad skada och däremot svarande obehörig vinst för kronan, som ägde rätt till skatt endast i enlighet med riksdagens beslut. Denna karakteristik av talan godtogs emellertid ej av HD, som menade att talan ej hade annan innebörd än talan om återbekommande av skatt.

²⁴ Lagrådsremissen s. 488 f.

²⁵ Se vidare om målet under avsnittet om omsättningsskatter i kapitlet om skatter och avgifter (kap. XI, § 3, II).

I NJA 1952 s. 248²⁶, i vilket mål var fråga om anspråk på ersättning från en clearingkassa, åberopade käranden såsom grund för sin talan, att bolaget haft förlust därigenom att den ersättning, som utbetalats från clearingkassan, understigit vad som skulle ha utbetalats, om den faktiskt erlagda köpeskillingen lagts till grund för beräkningen av självkostnadspriset. Den föredragande revisionssekreteraren anförde att det kunde ifrågasättas att bolaget med ifrågavarande grund avsett att åberopa skadeståndsskyldighet. HD ansåg dock att den omständigheten, att bolaget till stöd för sin talan åberopat, att bolaget lidit förlust genom att självkostnadspriset blivit oriktigt bestämt, ej kunde medföra att bolagets talan hade innebörd av skadeståndstalan.

Emellertid innehåller lagrådsremissen om förslag till skadeståndslag vissa uttalanden som tyder på att det i framtiden eventuellt skulle bli möjligt att vid domstol föra en "skadeståndstalan" av den typ som enligt vad ovan sagts brukar uppfattas som en maskerad talan om återfående av erlagd skatt.²⁷ Således framhåller departementschefen att det förhållandet, att det felaktiga beslut varigenom skada har tillskyndats en enskild person avser uttagande av ett visst skattebelopp och att resultatet av en skadeståndstalan kan bli att ett skadestånd dömes ut som till sin storlek exakt motsvarar den uttagna skatten, i och för sig ej utgör något skäl att inte tillåta prövning av ett sådant skadeståndsanspråk. Detsamma anser han bör gälla i fråga om skadeståndsanspråk som grundas på att understöd, bidrag eller andra förmåner har undandragits genom fel eller försummelse vid avgörande av ärende angående sådana förmåner. Skulle detta synsätt accepteras i praxis blir följderna att gränsen mellan domstols och myndighets kompetensområden väsentligen förskjutes så att dubbelkompetens blir vanligare än hittills. En annan sak är att den praktiska betydelsen härav kanske blir mycket liten med hänsyn till de i lagen föreslagna inskränkningarna av det allmännas ansvar. Endast i sällsynta undantagsfall torde nämligen ersättningskyldighet för dylika beslutsskador kunna komma i fråga.

§ 3. Mål om ersättning för expropriation eller förfogande

Fråga om rätt för staten att vid behov för allmänt ändamål taga i anspråk enskild tillhörig egendom regleras bl. a. i ExprL och förfogandelagarna, dvs. FörfogL, RekvL och BeredförfogL, dock att bestämmelserna om förfogande endast kan tillämpas under vissa extraordinära förhållanden. Förfarandet vid expropriation och förfogande är i princip uppdelat på två led, nämligen ett led som syftar till prövning av frågan om företaget skall få genomföras och ett led i vilket ersättningsfrågor skall avgöras. Vanligtvis är det regeringen som skall lämna tillstånd till ett dylikt företag. Ersättningsfrågor enligt ExprL tillhör domstols avgörande (i första instans FastD:s), medan det ankommer på myndighet att bestämma storleken av ersättningsbelopp enligt förfogandelagarna. Den omständigheten, att bestämmelserna i förfogandelagarna anvisar viss myndighet som behörigt forum för prövning av ersättningsanspråk, har i praxis stundom givit upphov till frågor, i vad mån detta förhållande kan anses utesluta domstols kompetens (I nedan). Vidare har det i

²⁶ Se vidare om målet under avsnittet om prisreglering i kapitlet om skatter och avgifter (kap. XI, § 5, I).

²⁷ Lagrådsremissen s. 343 f.

praxis uppstått frågor i vilka avseenden domstol i samband med prövningen av ersättningsfrågor (eller eljest) äger ompröva regeringens beslut om tillstånd till företaget (II nedan).

I. Rätt forum för prövning av ersättningsfrågor

Enligt förfogandeförfattningarna ankommer det som sagt på vissa administrativa organ att avgöra frågan om fastställande av ersättningsbelopp. För handläggning av ärenden rörande ersättning enligt gällande förfogandeförfattningar skall finnas dels lokala värderingsnämnder och dels en riksvärderingsnämnd (23 § FörfogL, 8 § RekvL och 4 § BeredförfogL). Över lokal värderingsnämnds beslut kan besvär anföras hos riksvärderingsnämnden (23 § FörfogL, 20 § RekvL och 4 § BeredförfogL). Ersättning, som skall utgå efter taxa, fastställs till beloppet av myndighet, som konungen bestämmer (23 § FörfogL och 17 § RekvL). Anordningen med särskilda värderingsnämnder torde enligt vad som kan utläsas ur lagförarbeten främst ha tillkommit för att tillgodose kraven på sakkunskap och opartiskhet.

De grundläggande kompetensfördelningsprinciperna rörande handläggningen av frågor om ersättning för förfogande synes ha utbildat sig i samband med tillämpningen av en med stöd av 1917 års förfogandelag utfärdad KF 12/5 1917 (nr 211) om upplåtande till kronan av vissa områden för skogsavverkning. Genom denna KF bereddes bränslekommissionen, vilken hade i uppdrag att sörja för tillgodoseendet av landets behov av bränsle,¹ möjlighet att efter särskilda förrättningar, som utmärkte områdena, för statens räkning bedriva skogsavverkningar å dessa. I en KK 2/10 1917 (nr 645) gavs närmare bestämmelser angående sättet för utbekommande av ersättning för skogsavverkningsrätt, som tagits i anspråk av kronan. Om bränslekommissionen ej godkände räkningen till betalning, ägde den som yrkat ersättning att hos KB göra skriftlig ansökning om den fordrade ersättningens utbekommande. Riksvärderingsnämnden hade upprättat en taxa å ved på rot att tillämpas vid utgivande av ersättning vid upplåtelse av område till skogsavverkning enligt rekvisitionslagen och förfogandelagen. Då egendom fanns upptagen i en taxa, skulle ersättningen, sedan KB prövat och bestämt beloppet, genast utges till den ersättningsberättigade (13 §, 2 p. KF 27/4 1917 (nr 160) med närmare bestämmelser för verkställighet av lagen den 27 april 1917 om förfogande över viss egendom under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden).² Besvär över KB:s beslut skulle prövas av RegR ("mål om . . . ersättning . . . av statsmedel" 2 §, 4:o RegRL).

Det ankom sålunda på myndighet att fastställa ersättningsbeloppet, vilken rätt även omfattade sådana fall, där tvist om varans kvantitet förelåg (RÅ 1920 ref. 82 och H 26—31). Till följd härav saknade domstol behörighet att pröva yrkande om ersättning för skog, som *jämlikt förfogandeförfattningar* tagits i anspråk av bränslekommissionen (SvJT 1923 rf s. 87 och NJA 1927 s. 347). Se också underrätterna i NJA 1922 s. 190. Mål, i vilka skogarna ej tagits under förfogande en-

¹ Transumt av KBr den 16 april 1917 till statskontoret angående tillsättande av en ny stats bränslekommission, benämnd 1917 års bränslekommission. Tryckt i SFS 1917 nr 152.

² Jfr 13 §, 4 p. samma KF angående förfarandet vid ersättningsyrkande för egendom, som ej upptogs i taxa.

ligt förfogandeförfattningarna utan utstämplingarna hade företagits *på grund av avtal* mellan kommissionen och jordägarna, upptogs dock till prövning av domstol (NJA 1924 A 29, 100—103, 1925 A 37, 1929 s. 370 I (= NJA 1924 A 100) och 370 II). Se också NJA 1924 s. 477 och 1928 A 58. Å andra sidan kunde yrkande om ersättning på grund av avtal ej handläggas i administrativ väg (RÅ 1931 Jo 29). Domstol ansåg sig i NJA 1922 s. 190 behörig att pröva frågan, huruvida ersättning skulle utgå till jordägaren eller till den person, till vilken jordägaren före förfogandet upplåtit avverkningsrätt till skogen. Se också NJA 1923 A 315. I målet var det, som lätt inses, ej tvist om storleken av ersättningsbeloppet, vilken fråga KB var exklusivt behörig att pröva, utan om vem som ägde uppbära ersättningsbeloppet.

Av det sist anförda torde följa att det i princip ankommer på myndighet att fastställa ersättningsbelopp och domstol att pröva tvister om redan fastställda belopp. Denna princip har i viss mån kommit till uttryck i två fall från senaste världskriget, NJA 1944 s. 90 I och II. Riksvärderingsnämnden hade i båda målen bestämt vissa ersättningsbelopp, så att domstolstvister i huvudsak kom att gälla fråga om skyldighet att utge de fastställda beloppen. I NJA 1944 s. 90 I riktade kronan anspråk mot den, till vars tjänst egendomen ställts till förfogande (se 11 § och 24 §, 3 st. FörfogL), om utbekommande av ett penningbelopp motsvarande vad kronan till följd av riksvärderingsnämndens utslag nödgats utge till den som utfört ifrågavarande tjänst. I det andra målet, NJA 1944 s. 90 II, yrkade den, som enligt riksvärderingsnämndens utslag var ersättningsberättigad, åläggande för kronan att utge det belopp nämnden tillerkänt honom; kronan, å sin sida, gjorde gällande att kronan ägde en kvittningsgill motfordran. I enlighet med den anförda principen ansåg domstol sig kompetent att pröva båda tvisterna. Det fanns för övrigt också ett rent praktiskt skäl till att domstol i förevarande fall borde iakttaga denna princip. Vederbörande kärke hade nämligen ingen annan möjlighet att frambringa en exekutionstitel i fråga om sitt ersättningskrav än att få sin talan upptagen till prövning av domstol.

De anmärkta fallen intresserar också från den synpunkten, att domstol vid prövningen av ifrågavarande tvister har kommit att ställas inför frågan, om den självständigt skall fastställa ersättningsbeloppets storlek eller om den skall avstå härifrån och i stället godtaga riksvärderingsnämndens bedömning härvidlag. Av dessa båda fall torde följa att en domstol i allmänhet bör lägga nämndens beslut till grund för sin fortsatta prövning (framgår tydligast av NJA 1944 s. 90 I). Naturligtvis ankommer det härvid på domstol att i vissa avseenden kontrollera beslutet för att utröna om detta ägnar sig för att fylla en dylik uppgift (se NJA 1944 s. 90 II).

Om ett förfogande över enskilda egendom skett utan stöd av någon förfogandelag, saknar värderingsnämnd befogenhet att upptaga ersättningsanspråket till prövning. Den enskilde kan i stället under återopande av allmänna skadestandsregler föra talan mot kronan vid domstol. Ersättningsanspråket kan mycket väl framställas hos konungen, men regeringsbeslutet kan i så fall endast tillmätas betydelse av partsbesked i själva rättstvisten.³ Beträffande dessa frågor, se NJA 1953 s. 42.

³ Jfr Sundberg FT 1942 s. 3.

II. Domstolsprövning av regeringens tillståndsbeslut?

Befogenheten att meddela tillstånd till expropriation har alltifrån vår första expropriationsförfattning varit tillagd K.M:t. Tillståndsgivningen sker sedan K.M:t prövat frågorna dels huruvida ett expropriationsändamål föreligger och dels huruvida expropriationen är nödig för att vinna ändamålet.⁴ Domstol äger självfallet ej företaga den ändamålsprövning, som enligt ExprL ankommer på K.M:t (se t. ex. NJA 1909 A 362).⁵ Detta har i praxis bl. a. inneburit, att domstol har ansetts sakna befogenhet att bedöma frågan angående omfattningen av det område, som behövs för att tillgodose ändamålet (NJA 1874 s. 83 (= NT 1874 s. 300) och 1908 s. 573).⁶ Jfr NJA 1913 s. 419 och B 686. En annan sak är att domstol bör försäkra sig om att förutsättningen för att det judiciella förfarandet skall inträda verkligen föreligger, dvs. att K.M:t lämnat tillstånd till företaget. Domstol torde här äga befogenhet att pröva frågan, huruvida tillstånd har meddelats eller ej. I NJA 1875 B 257 (= NT 1875 s. 610)⁷ ansåg HD att, då det ej blivit visat, att konungen godkänt behovet av den ifrågavarande lägenheten för visst ändamål, expropriationsmålet ej hade bort gå in i det judiciella stadiet. Om K.M:t händelsevis har fattat ett beslut av något slag, bör domstol rimligen kunna bedöma frågan om K.M:t har givit ett sådant tillstånd, som avses i ExprL. Sålunda förklarade domstol i NJA 1907 s. 254 att K.M:ts beslut ej innefattade expropriationsrätt. Sannolikt har domstol alltså en viss möjlighet att kontrollera huruvida K.M:t har beslutat inom gränserna för sina befogenheter enligt ExprL.⁸ Man bör dock hålla i minnet, att domstolsprövningen av K.M:ts tillstånd endast avser att besvara frågan, huruvida expropriationsmålet skall gå över på det judiciella stadiet. Det är följaktligen ej fråga om någon omprövning i sak av K.M:ts beslut utan endast om en bedömning av beslutets rättsverkningar i ett visst avseende. Skulle det vara helt klart att K.M:t inom ramen för ExprL lämnat expropriationstillstånd, saknar FastD vid prövningen av expropriationsmålet befogenhet att i sak ompröva tillståndet men torde väl äga rätt att ingå i prövning av frågor om tillståndets innebörd. Märk ExprD:s beslut i NJA 1967 s. 182.

Även enligt förfogandelagarna har det tillkommit K.M:t att för vissa ändamål förordna om avstående från förnödenhet. Härvid har K.M:t företagit en lämplighetsprövning, som i princip motsvarar den K.M:t fullgör för avgörande av frågan om meddelande av expropriationsrätt enligt ExprL.

I NJA 1919 s. 246⁹ var frågan, huruvida domstol ägde pröva lagenligheten av K.M:ts beslut angående beslagtagande och expropriation av ett brännvinslager. Sedan K.M:t

⁴ Om innebörden av tillståndsprövningen, se Strahls uppsats om expropriationsändamål. Strahl s. 3 ff.

⁵ Märk Ragnemalm FT 1970 s. 192 not 46.

⁶ Numera stadgas uttryckligen i 5 § ExprL att det ankommer på konungen att bestämma vilket område expropriationen får omfatta. Se härom Förslag till ExprL 1910 s. 126 ff.

⁷ Försättning av fallet i NJA 1875 s. 293 (= NT 1875 s. 711). Jfr samma fråga i handräckningsmålen NJA 1875 s. 129 och 378 (= NT 1876 s. 82); det senare fallet med fortsättning i NJA 1878 s. 364.

⁸ Jfr Hessler SvJT 1957 s. 247.

⁹ Fallet är ofta anmärkt i litteraturen. Se t. ex. Herlitz s. 115 not 1, Herlitz FT 1947 s. 317 not 2, Herlitz NAT 1950 s. 85 f, Jägerskiöld s. 75 f, Jägerskiöld FT 1948 s. 209, Sundberg s. 391 not 1, Sundberg Ansvar s. 101, Sundberg Festskrift til Poul Andersen s. 396 not 5, Sundberg FT 1949 s. 68, Fahlbeck-Jägerskiöld-Sundberg s. 58 f och Strömberg FT 1955 s. 123.

under återopande av lag 27/4 1917 (nr 151) om förfogande över viss egendom under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden förordnat om beslag å och expropriation av ett parti brännvin, tillhörigt enskilda personer, väckte dessa vid domstol talan mot kronan med yrkande att förklaras berättigade att utan hinder av förordnandet, vilket förmenades sakna stöd i nämnda lag, förfoga över brännvinspartiet. HD fann att talan ej kunde bifallas, då det enligt förfogandelagen tillkommit konungen att avgöra, huruvida sådana omständigheter, som i 2 § i lagen angavs såsom förutsättning för varas avstående till kronan, förelåg.

HD synes i målet ha ansett sig kunna pröva frågan, huruvida K.M:t genom förfogandelagen medgivits rätt att besluta om beslag och expropriation. Däremot har HD ej ingått på en bedömning av frågan, huruvida K.M:t vid tillämpningen av lagen förfarit riktigt eller ej.

§ 4. Sammanfattning

Av ovanstående undersökning torde man till en början kunna draga den slutsatsen, att domstol i allmänhet är kompetent att pröva förevarande typer av ersättningsanspråk. Vad gäller mål om offentliga tjänstemäns ekonomiska förmåner har dock framgått att löningsmålen är undandragna domstols kompetens. Vidare har av undersökningen följt, att prövningen av en skadad persons anspråk på ersättning med stöd av speciella författningsbestämmelser stundom kan vara exklusivt förbehållen myndighet. Slutligen har framkommit att domstol som regel ej äger pröva talan om ersättning för förfogande.

Den som i praktiken någon gång skulle bli osäker om domstols kompetens att pröva ett visst ersättningsanspråk bör lämpligen undersöka tvistens beskaffenhet från två synpunkter. Först och främst bör han undersöka vilken typ av *rättsgrund* käranden åberopar. Skulle det härvid visa sig att grunden utgöres av ordinära avtalsrättsliga eller skadeståndsrättsliga principer, är domstol naturligtvis kompetent. Från rättspraxis kan erinras om att, då domstol funnit en kärandes ersättningsyrkande för statliga förfoganden vara baserat på nyssnämnda principer, domstol upptagit yrkandet till saklig prövning. Hänför sig däremot grunden till speciella författningsbestämmelser, för vilkas tillämpning det finns regler om behörig myndighet, ställer det sig genast tveksamt om domstolen verkligen är kompetent. I avsnittet om mål om stats eller kommuns skadeståndsansvar (§ 2) har visats t. ex. att domstol är kompetent i den mån talan baseras på skadeståndsrättsliga principer, men att om talan skulle stödjas på s. k. offentligrättsliga ersättningsregler inkompetens kan inträda. Den omständigheten, att det allmännas ersättningsansvar finns föreskrivet i en speciell författning, torde dock ej i och för sig medföra att domstol är inkompetent. Förmodligen bör det dessutom krävas, att det finns regler om en bestämd administrativ besluts- och besvärssordning eller att prövningen av ersättningstalan är av den diskretionära natur att den ej gärna kan utövas av domstol. Det är härvid bl. a. att märka, att det är förekomsten av den speciella rättsgrunden i förening med att det finns en bestämd administrativ ordning för beslutsfattandet, som utestänger domstol från att pröva ersättningsfrågan. Ty grundas talan på civilrättsliga principer, t. ex. avtalsrättsliga eller skadeståndsrättsliga principer, saknar det som regel betydelse för allmän domstols kompetens, att förvalt-

ningsdomstol skall pröva besvären över lägre myndighets beslut i ersättningsfrågan. Som ovan framgått upptar allmän domstol oorganiserade statstjänstemäns löneanspråk till saklig prövning, trots att en allmän förvaltningsdomstol tidigare kan ha prövat ersättningsfrågan. Vidare brukar som anmärkts allmän domstol pröva skadeståndsanspråk oberoende av om en förvaltningsdomstol ingår i den administrativa besvärsordningen.

Även om en tvist gäller ersättningsbelopp, om vilka domstol enligt nyssnämnda regler ej äger besluta, är det ej helt säkert att tvisten i det särskilda fallet ej tillhör domstols avgörande. Man synes nämligen även böra undersöka tvisten från den synpunkten, om den verkligen gäller den *fråga* myndighet är satt att avgöra. Vanligtvis äger myndighet endast pröva frågorna, huruvida och till vilket belopp ersättning skall utgå, medan andra frågor rörande ersättningsbeloppet får prövas i rent judiciell väg. Som ovan framgått är domstol i fråga om löningsmålen endast inkompetent att avgöra frågor om huru och till vilket belopp löningsrättigheterna skall utgöras, medan domstol prövar t. ex. frågan, huruvida lönen kommit tjänstemannen till godo. På samma sätt saknar domstol befogenhet att bestämma storleken av ersättningsbelopp enligt någon förfogandelag men äger väl rätt att avgöra tvister om bättre rätt till ersättningsbelopp eller överhuvud tvister om skyldighet att utge redan *fastställda* belopp.

Kap. X. Mål om allmänna besvär

På 1800-talet menade man¹ med allmänna besvär i allmänhet sådana prestationer, som bestod i tjänst eller arbete åt det allmänna och som utgick för ändamål, som eljest hade fått bestridas medelst penningsskatter. Allmänna besvär, som utgjordes av fastigheter, kunde indelas i prestationer till försvaret (§ 1 nedan), till allmänna vägväsendet (§ 2 nedan) och till allmänna byggnadsväsendet (§ 3 nedan).

Det är här fråga om måltyper, som numera i stort sett är föråldrade och därför ytterst sällan förekommer vid domstolar eller myndigheter. Så sent som år 1965 har RegR dock avgjort en tvist mellan en indelt soldat och en rusthållare om deras inbördes rättigheter och skyldigheter (RA 1965 Fö 4), men detta fall tillhör verkligen undantagen. Anledningen till att målen upptages till särskild behandling är att de grundläggande kompetensfördelningsprinciperna i fråga om mål, där det allmänna riktar krav av ekonomisk art mot enskild, delvis synes ha utbildats i samband med domstols och myndighets handläggning av ifrågavarande mål. Eftersom målen numera i stort sett saknar aktualitet har framställningen ansetts kunna göras kortfattad.

§ 1. Mål rörande försvarsbesvär

Organisationen av försvarsväsendet utgjorde på indelningsverkets tid en i grunden komplicerad förvaltningsapparat. Med hänsyn till olika partsställningar kan dock vissa typer av rättsförhållanden särskiljas. Följande förbindelser har jag nedan uppfattat såsom varande av besvärsnatur: kronan — prestationsskyldig (I), soldat — prestationsskyldig (II) och prestationsskyldig — prestationsskyldig (III).^{1a}

I. Mål mellan kronan och prestationsskyldig

Förhållandet mellan staten och *rotehållare* grundades på knektekontrakt, enligt vilket det ålåg rotehållare att anskaffa soldat och att förse denne med löneförmåner.² De allmänna bestämmelserna rörande förhållandet mellan staten och *rusthållare* var huvudsakligen givna av Karl XI vid indelningsverkets ordnande.³ Rusthållsskyldigheten var av större omfång än roteringsskyldigheten, i det att det ålåg rusthållaren ej blott att uppställa och avlöna krigsduglig karl utan också att förse denne med häst och full utrustning såsom beväpnad ryttare.⁴

¹ Se Linde Finansrätt s. 404 ff.

^{1a} Däremot har jag ansett mig kunna utelämna värvningstvister mellan kronan och soldat. Dylika tvister skulle för övrigt prövas i en säregen ordning på så sätt, att fullföljd från KB skulle ske till HD. Se t. ex. rättsfallet SJA 28 s. 499, i vilket var fråga om verkan av värvningsavtal.

² Linde Finansrätt s. 429 ff. Angående innehållet i dylika kontrakt, se Forsberg andra avdelningen.

³ Betänkande angående roterings- och rustningsbesvär s. 71.

⁴ Linde Finansrätt s. 418 ff.

Twister mellan kronan och prestationsskyldig om rotering eller rustning torde i princip ha handlagts i administrativ väg (21 § LI 1855, 7 §, 2:o, 3:o, 13:o KamKI 1838 och 3 §, 1:o, a)—c) KamKI 1879). Se t. ex. NJA 1892 A 102 (fråga om åsatt rotering borde upphävas) och NT 1871 s. 270 (fråga om bestämmande av ersättning från statsverket). Domstol har emellertid prövat tvist mellan kronan och rotehållare angående *bättre rätt* till en knektelegomedelskassa, vilken Karl XI i samband med det ständiga knektehållets inrättande tillförsäkrat vissa rotar till hjälp och understöd vid roteringsbesvärets fullgörande (NJA 1918 A 362).

II. Mål mellan soldat och prestationsskyldig

Förhållandet mellan soldat och prestationsskyldig reglerades i princip genom avtal, vilket, om det ingåtts mellan soldat och rote, kallades legokontrakt. Genom legokontraktet åtog sig rotehållare som regel åligganden, vilka gick utöver bestämmelserna i knektekontraktet.⁵

Twister, som uppstod mellan rust- eller rotehållare och indelt manskap samt angick deras inbördes rättigheter och skyldigheter, i vad som med rustningen och roteringen hade gemenskap, skulle prövas av KB (18 §, 7:o LI 1855). Jfr NT 1866 s. 182, RÅ 1912 L 102 och 1923 Fö 9. Besvär över KB:s utslag fick anföras hos K.M:t, vilket efter tillkomsten av RegRL innebar att RegR kom att pröva besvären.

Bestämmelsen i 18 §, 7:o LI 1855 blev i vissa tveksamma fall föremål för en restriktiv tolkning. Fråga om indelts rättigheter gentemot rust- eller rotehållare tillhörde, då tvisten anhängiggjordes efter den förres avgång från tjänsten, domstols avgörande (RÅ 1910 L 70, 1911 ref. 31, 1912 S 11, 1916 S 54, 1917 L 174, 1918 L 161, 1921 Fö 33, 1928 Fö 22 och 1929 Fö 23). Anmärkningsvärt är att domstol ansågs vara rätt forum även då anspråket rörde förmåner under tjänstetiden (RÅ 1923 Fö 126, NJA 1912 A 585 och 1914 s. 446).⁶ Med hänsyn till denna restriktiva tolkning av berörda stadgande är det helt i sin ordning, att anspråk av dödsbodellägare efter avliden soldat mot rusthållare för skötsel av soldattorpet under den avlidnes sjukdom ej kunde handläggas i administrativ ordning (RÅ 1937 Fö 28). Myndigheterna iakttog således noga, att tvist endast stod mellan de i 18 §, 7:o LI 1855 föreskrivna parterna.

Eljest synes stadgandets formulering ha möjliggjort, att det tillämpades på de flesta tvister om rustning och rotering. Soldats skadeståndsanspråk för den förlust, han lidit därigenom att delar av ett honom tilldelat torp genom rusthållarens åtgöranden frånhänts honom, ansågs äga sådan ”gemenskap med rustningen”, att anspråket borde prövas av KB (RÅ 1927 Fö 238). Också rotehållares talan angående åläggande för soldat att återbära vad genom ett KB:s utslag blivit den sistnämnde tillerkänt, m. a. o. ett slags restitutionstalan, ansågs jämlikt 18 §, 7:o LI 1855 tillhöra KB:s bedömande (NJA 1912 s. 138).

Den restriktiva tolkning av stadgandet såvitt gällde partsställningen, som upprätthölls av praxis, krävde dock i viss mån att man undersökte, om sakfrågan en-

⁵ Betänkande angående roterings- och rustningsbesvär s. 60.

⁶ Ernberg s. 38.

dast angick de i bestämmelsen angivna personernas rättigheter och skyldigheter. Myndighet var t. ex. obehörig att pröva tvist, som väl rådde mellan i tjänst varande soldat och besvärsskyldig, men som samtidigt berörde tredje mans intressen. I RÅ 1921 Fö 34 yrkade en soldat, att han måtte förhjälpas till att komma i besittning av ett honom enligt kontrakt tillförsäkrat soldattorp. KB fann att, då torpet för-sålts till annan person, yrkandet berörde ej endast ett sådant ämne, som omförmäl-des i 18 §, 7:o LI 1855, utan jämväl tredje mans rätt. RegR gjorde ej ändring i KB:s resolution.

I några äldre rättsfall har *domstol* prövat frågan, i vad mån soldat *enligt särskild förbindelse* ägde rättigheter utöver knektekontrakt respektive rotebok (SJA 26 s. 210 och 28 s. 443).

III. Mål mellan prestationsskyldiga

Enligt 6:o FSD skulle domstol pröva tvister om planpenningar. Då en rote var svag, fick den till understöd anslagen s. k. hjälp- eller utrote, vilken erlade en viss avgift till stamroten.⁷ Dessa avgifter benämndes planpenningar. En liknande hjälp kunde också lämnas ett svagt rusthåll. Då rusthållsstams räntor ej uppgick till er-forderligt belopp, gavs nämligen fyllnad genom ränteanslag, s. k. augment, från ett annat hemman.⁸

Tre fall rörande planpenningar eller augment refereras i SJA 34 s. 412 A, B och C. I fallen A och B tvistade innehavarna av stamhemman, å ena sidan, och innehavarna av fyllnadshemman, å andra, om storleken av planpenningar. Jfr SJA 25 s. 138, 26 s. 376 och NJA 1899 s. 580. I fallet C stod tvisten mellan innehavarna av stamhemman och rörde frågan, i vilken utsträckning vardera ägde uppbära augment. Båda typerna av tvister upptogs till prövning av allmän domstol.

Genom FSD tillades allmän domstol behörighet att pröva tvistemål rörande fråga om deltagande i behörigen stadgade rustnings- eller roterings-skyldigheter, då fråga därom uppstod mellan intressenterna inbördes (7:o FSD). Det är alltså att märka, att frågor om rotering och rustning prövades av myndighet, då tvist stod mellan rust- eller rotehållare och indelt manskap, och av domstol, då tvist stod mellan rustnings- eller roteintressenter inbördes. I rättspraxis kom denna motsätt-ning ibland till uttryck på så sätt, att KB i tvist mellan rust- eller rotehållare och indelt soldat förklarade sig ej kunna avgöra frågan, hur en förmån, som KB tiller-kände soldaten, skulle belasta intressenterna inbördes (NJA 1895 s. 263, 1899 s. 90 och RÅ 1920 Fö 26).

Med stöd av 7:o FSD ansåg domstol sig kunna pröva frågor, vilka jämväl med stöd av bestämmelser i författningar som trätt i kraft senare än FSD kunde handläggas av myndighet. Enligt 7 §, 2:o KamKI 1838 och 3 §, 1:o, c) KamKI 1879 ankom det på kol-legiet att pröva och avgöra ärenden om ryttare-, soldat- och båtsmanstorps anläggning eller flyttning från ett till annat hemman i rusthållet eller roten. En direkt konflikt mel-lan den nu anförda bestämmelsen och 7:o FSD uppstod i rättsfallen NJA 1880 s. 215

⁷ Linde Finansrätt s. 433 f.

⁸ Linde Finansrätt s. 416.

(= NT 1881 s. 101) och 1882 s. 321. I fallen yrkade ägare av hjälp- respektive utrote att, då stamrote hade skyldighet att förse soldaten för roten med torp, ägaren av stamroten måtte förpliktas att av sina ägor tillsläppa jord till soldattorp. Beträffande kompetensfrågan i NJA 1880 s. 215 framkom bl. a. följande: KamK, vars yttrande infordrades, hemställde på grund av stadgandet i 28 § av KRes på allmogens besvär 29/6 1752 och då kollegiet enligt gällande instruktion hade skyldighet att behandla frågor av enahanda beskaffenhet med den förevarande huruvida ej K.M:t ville pröva skäligt att med undanröjande av HovR:s dom förklara ärendet böra av administrativ myndighet prövas och avgöras. HD ansåg på grund av 7:o FSD att ifrågavarande sak, som innefattade tvist mellan roteintressenter angående deltagande i behörigen stadgade roteringsskyldigheter, rätteligen blivit, på sätt som skett, av HR och HovR bedömd och att följaktligen saken borde jämväl av HD prövas. I NJA 1882 s. 321 övervägdes kompetensfrågan enligt följande: HovR ansåg att, ehuru allmänna domstolarna enligt FSD hade att handlägga tvister om deltagande i behörigen stadgade roteringsskyldigheter, då fråga därom uppstod mellan intressenterna, och enär i förevarande sak ej var visat, att det behörigen fanns stadgat vilket hemman, som borde tillsläppa jord till soldattorpet, utan det just därom var tvist mellan parterna, sådan fråga jämlikt 3 §, 1:o KamKI 1879 tillhörde kollegiet att handlägga. NRev, vars hemställan HD biföll, föreslog att K.M:t måtte finna förevarande sak, som innefattade tvist mellan roteintressenter angående deltagande i behörigen stadgade roteringsskyldigheter, jämlikt FSD böra av allmän domstol handläggas. Oavsett bestämmelserna i 3 §, 1:o, c) KamKI 1879 ansågs således domstol med stöd av 7:o FSD äga avgöra fråga om flyttning av ett soldattorp från ett hemman till ett annat i en rote. Se också NJA 1901 A 452 och 1902 A 55.

Statsbidrag utgick stundom för att åstadkomma lindring i försvarsbesvär. Tvist mellan besvärsskyldiga angående andel i dylikt bidrag prövades av domstol (NJA 1898 s. 213, A 114, 1902 A 15, 290 och 1904 A 256).

§ 2. Mål rörande vägbesvär

Väghållning omfattar enligt lag byggande och underhåll av allmän väg (se 4 § VägL 1971). I äldre tid ålåg väghållningen på landet ägare och brukare av jord, vilka härvid hade att in natura ombesörja väghållningen. Systemet med naturavväghållning av enskilda väghållningsskyldiga slopades genom VägL 1934. Numera handhar kronan och i vissa fall kommuner väghållningen (5 § VägL 1971).

Huvudreglerna om väghållningen såsom ett allmänt besvär fanns ursprungligen i 25 kap. BB men överflyttades sedermera till VägL 1891. I det följande kommer frågan om kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet att behandlas med avseende å båda regelkomplexen (I och II nedan). En av de faktorer, som bestämde ärendefördelningen mellan domstol och myndighet, torde ha varit vägens egenskap av allmän eller enskild. Av denna anledning synes det vara nödvändigt att i de båda avsnitten även beröra vissa äldre bestämmelser om byggande och underhåll av enskilda vägar.

I. Tiden före VägL 1891

Det ankom enligt 1734 års lag på KB att avgöra, när ny väg skulle anläggas. I 25: 1 BB stadgades att *landsväg*¹ skulle läggas i länet där den tarvades och att KB

¹ Vad som menades med landsväg angavs i 8 §, 1) KRes 8/1 1735 (Modée II s. 1213) på ridderskapets och adelns allmänna besvär.

vid tinget skulle låta rannsaka var den kunde göras jämnast och genast. Bestämmelsen i 25: 1 BB om landsvägs anläggande skulle, enligt en KF 19/2 1824 (årstrycket), även gälla för väg till hamn, lastplats, varunederlagsplats samt mellan segelleder, båtleder och flottleder ävensom för väg till alla sådana ställen, där vägar prövades vara för varutransporter av allmän nytta och nödvändighet. Vidare fanns det i 1 och 4 kap. BB bestämmelser om anläggning av farväg till och från by, så ock till åker och äng, kyrka och kvarn. Dylika farvägar benämndes ofta med ett gemensamt namn *byvägar*.² Medan ny landsväg vanligen tillkom på initiativ av statsmakternas representanter, torde byamännen ha ägt frihet att, inom de gränser, som uppdrogs av reglerna om bys beskaffenhet, själva bestämma om sina byvägars antal och sträckning. Om byamännen ej kunde enas härom, torde tvisterna ha hänskjutits till HR.

I samband med utfärdandet av vår första expropriationsförordning undergick beslutsförfarandet, i vad det angick frågor om anläggning av allmän väg, vissa jämkningar genom KK 27/11 1845 (nr 48 s. 12) angående vissa föreskrifter i anledning av vad som jords eller lägenhets avstående för allmänt behov är vordet förordnat. Uppstod fråga om anläggning av allmän väg, skulle enligt kungörelsen ansökning göras hos KB (2 §). KB hade därefter att vid vederbörande härads- eller stadsrätt låta undersöka behovet och nyttan av vägen ävensom, där så erfordrades, var den kunde göras jämnast och genast. Sedan rätten avgivit betänkande, skulle KB pröva frågan, huruvida vägen såsom socken-, härads- eller landsväg tarvades eller eljest såsom ledande till hamn, lastplats, varunederlagsplats, eller mellan segelleder, båtleder eller flottleder m. m. var för varutransporter av allmän nytta och nödvändighet. Om detta var fallet, hade KB att bestämma, var vägen skulle läggas. Över KB:s beslut fick klagan föras i den ordning, som dittills varit stadgad.

Enligt 25: 8 BB skulle alla som å landet ägde eller brukade hemman röja vägar och bygga broar. Vidare skulle envar få sitt skifte, efter den del han ägde i by och som det för alla föll lägligast. Det ålåg härvid KB att tillse, att den ene ej betungades mera än den andre. Stad skulle röja och hålla vägar och broar, så långt stadens ägor räckte.

I fråga om vägdelning skulle HR lagligen undersöka, hur stor andel av kungs- och allmänna landsvägar eller övriga härads- och sockenvägar åbo, efter öre och örtug eller hemmantalet, borde underhålla med vägröjning (8 §, 4) KRes 8/1 1735 (Modée II s. 1213) på ridderskapets och adelns allmänna besvär). Vägdelning, som i allmänhet verkställdes av lantmätare (26 §, 1 mom., a) Lantmäterii 1864), skulle fastställas av landshövding (8 §, 4) KRes 8/1 1735). Beträffande tillsynen å vägunderhåll skulle kronobetjänt jämte två nämndemän hålla vägsyn (15 § LI 1734 och 25: 11 BB). Över vägsyner och vägdelningar kunde besvär anföras hos KB (se NJA 1874 s. 340). Besvär över KB:s beslut fördes i vanlig för ekonomimål stadgad ordning hos KamK och därifrån hos K.M:t.³

Byvägar skulle underhållas endast av dem som betjänade sig därav (8 §, 3) KRes 8/1 1735 (Modée II s. 1213) på ridderskapets och adelns allmänna besvär). I skrivelse till KamK av den 17 april 1828 förklarade K.M:t, att alla tvister om an-

² SOU 1938: 23 s. 43; 1941: 12 s. 10.

³ SOU 1932: 21 bil. s. 25; Schalling s. 25.

läggning och underhåll av enskilda utfartsvägar för by, hemman, kvarn eller annan lägenhet, och då vägens beskaffenhet av allmän lands-, härads- och sockenväg således ej var i fråga, skulle upptagas och avgöras av domstol.⁴ Anledningen till skrivelsen var att K.M:t hade erfårit att dylika tvister hade avgjorts ömsom i administrativ väg och ömsom i judiciell väg. Märk skrivelsens inverkan på KB:s behörighet i rättsfallet SJA 20 s. 395.

De närmare bestämmelserna om kompetent myndighet att handlägga väghållningsfrågor fanns i instruktionerna för KB och KamK. KB ägde enligt 27 §, 2:o LI 1855 att upptaga och pröva frågor och förslag om allmänna vägars, broars och färjors anläggning och underhåll samt skyldighet att därtill på ett eller annat sätt bidra. Enligt KamKI 1838 och KamKI 1879 tillhörde det KamK att pröva och handlägga frågor om anläggning, indragning eller förändring av allmänna vägar, av broar och färjor därå, samt om sättet och fördelningen till deras underhållande sommar- och vintertid å landet, ävensom å städernas ägor, då frågan även rörde landet (7 §, 10:o KamKI 1838 och 3 §, 2:o, d) KamKI 1879).

Vad först angår föreskrifter om anläggning av allmän väg var myndighet exklusivt behörig att meddela sådana föreskrifter.

I NJA 1879 s. 117 (= NT 1879 s. 708) hade KB och, efter överklagande, K.M:t funnit att järnvägstrafikstyrelsen ej kunde åläggas vidtaga andra åtgärder i avseende å vissa vägövergångar än dem styrelsen åtagit sig. En stad och vissa landskommuner yrkade i stämning till domstol att, då trafikstyrelsen utan vederbörlig domstols lov och minne lagt vissa vägar av deras förra stad och ställe,⁵ styrelsen måtte förpliktas att genast vidtaga särskilda åtgärder. HovR ansåg att, då kärandena åsyftat att domstol skulle förordna att de anordningar, som i följd av KB:s, av K.M:t fastställda, utslag vidtagits med ifrågakomna allmänna vägar, skulle genom järnvägstrafikstyrelsens försorg på uppdraget sätt förändras, det enligt 10: 26 GRB ej lagligen tillkom domstol att utfärda dylikt förordnande. HD fastställde HovR:s dom. Se också NJA 1879 s. 481 (= NT 1880 s. 590).⁶

Då talan grundats på särskilt åtagande av svaranden, synes domstol dock ha varit behörig att pröva yrkande om fullgörande av förbindelsen. HovR fann t. ex. i NJA 1884 B 446, att det lagligen tillkom domstol att pröva kommunalfullmäktiges yrkande om åläggande för styrelsen för statens järnvägstrafik och två andra järnvägsstyrelser att *låta till överensstämmelse med en hos förstnämnda styrelse uppgjord ritning* förändra en viss vägport.⁷

Beträffande underhållsfrågor gällde, som redan framgått av anförda författ-

⁴ Se KamK:s kungörelse 9/5 1828 (nr 77 s. 1544) angående rätt domstol i fråga om enskilda utfartsvägar för byar, hemman, kvarnar med flera lägenheter.

⁵ Se 25: 9 BB.

⁶ I målet begärdes handräckning hos KB för verkställighet av ett i administrativ väg meddelat beslut, varigenom vägbyggnadsskyldiga inom en del av en kommun förpliktats att med vägbyggnadsskyldiga inom den övriga delen av kommunen delta i byggandet av en sockenväg. Då KB:s resolution ej endast avsåg verkställighet av nämnda beslut utan även innefattade nya särskilda föreskrifter om tid och sätt för vägens anläggning, uppstod fråga, huruvida klagan över KB:s resolution skulle föras i administrativ eller judiciell ordning.

⁷ HD kom aldrig att pröva frågan, huruvida domstol var behörig att pröva fullmäktiges yrkande. — HR, å sin sida, fann att, då det enligt 10: 26 GRB lagligen ej tillkom domstol att meddela yttrande i fråga om skyldighet för järnvägsstyrelserna att verkställa den ombyggnad av vägporten, som i målet yrkats, eller att för underlättande av trafiken på vägen vidtaga andra anordningar, HR ej var behörig att upptaga käromålet till prövning.

ningar, den fördelningsprincipen, att tvist om underhåll av enskild väg skulle prövas av domstol, medan fråga om underhåll av allmän väg skulle handläggas av myndighet.⁸ Med tillämpning av denna princip ogillade HovR i NJA 1882 B 654 klagandens invändning mot HR:s behörighet att handlägga och avdöma tvist om skyldighet att deltaga i röjning av enskild utfartsväg. Emellertid torde domstol ha kunnat pröva yrkande om åläggande för enskild person att fullgöra honom *ålagd skyldighet* att iståndsätta en allmän väg. I NJA 1890 s. 1 förpliktade HD en väghållningsskyldig, som i administrativ väg ålagts väghållning, att iståndsätta en *soc-kenväg*. Jfr emellertid JR Westman och Glimstedt. Med en dylik talan torde käranden endast ha åsyftat att erhålla en exekutionstitel mot den underhållsskyldige.⁹ Förmodligen har det administrativa beslutet ansetts sakna exigibilitet, varför ett åläggande av domstol torde ha utgjort en nödvändig förutsättning för att vinna verkställighet av beslutet. Se också NJA 1879 s. 481 (= NT 1880 s. 590). Den omständigheten, att domstol ansåg sig böra medverka till att skapa exekutionstitlar av ifrågakarande typ, kom ej att innebära att domstol dessutom tillät sig ingå på någon omprövning av det administrativa beslutet.

I NJA 1876 s. 468 (= NT 1877 s. 362) framställdes yrkande, att det genom domstols beslut måtte stadgas, att sockenmän i ett förvaltningsärende meddelat föreläggande att underhålla en väg ej var till efterrättelse förbindande, innan vägen blivit försatt i lagligt skick. HD ansåg dock att det ej tillkom domstol att meddela sådant förordnande eller att ingå i något bestämmande av villkor för fullgörande av vad sökandena i förvaltningsärendet fått sig ålagt.

Skulle ett kommunalt organ ha fullgjort det vägunderhåll, som enligt ett administrativt beslut åvilade någon hemmansägare, ägde domstol pröva kommunens yrkande att av hemmansägaren utfå ersättning. Ej heller i detta fall fick domstol befatta sig med den fråga, som redan var avgjord i administrativ väg, dvs. frågan, huruvida skyldighet att underhålla vägen rätteligen ålåg hemmansägaren. Se härom NJA 1928 s. 653.¹⁰

I 25: 11 BB stadgades att kronobetjänt ägde att för lega bättra felaktigt vägstycke och att uttaga legan hos den tredskande väghållningsskyldige. Olika meningar yppades i praxis angående frågan, i vilken ordning kronobetjänt kunde utfå ersättning (se t. ex. SJA 3 s. 473 med fortsättning i SJA 6 s. 113). I senare praxis ansågs föreskriften innebära, att kronobetjänt ägde utfå ersättning i exekutiv väg (NT 1875 s. 394 och NJA 1886 s. 218). Se också RÅ 1922 ref. 31, 1935 K 1 och NJA 1915 s. 579.¹¹

⁸ Se härom redan ett mål hos Calonijs, C III s. 164 (nr 14). I målet återges ett yttrande av Calonijs, i vilket denne på grund av 25: 1 och 8 BB samt 8 § KRes 8/1 1735 på ridderskapets och adelns allmänna besvär ansåg, att det allena tillhörde KB att, uppå föregången undersökning vid tingsrätterna, förordna om nya vägars anläggande och att därvid tillika pröva, vilka av dem som skulle anses för allmänna lands-, socken-, kyrko-, kvarn-, bruks- och stadsvägar eller ock för enskilda byvägar samt i vad mån vederbörande jordägare och hemmansbrukare skulle deltaga i de förres inrättning och vidmakthållande. Se också C III s. 172.

⁹ Jfr Herlitz s. 109 not 1.

¹⁰ Vid tiden för målets avgörande gällde visserligen VägL 1891, men eftersom det i målet var fråga om *väg inom stad* ägde bestämmelserna i VägL 1891 ej tillämpning. I stället skulle frågor rörande dylika vägar bedömas med ledning av äldre bestämmelser. Se härom nedan.

¹¹ Bestämmelserna i 25: 11 BB hade år 1891 överflyttats till VägL 1891 (35 §, sista st. VägL 1891).

Den princip, efter vilken mål om vägunderhåll fördelades mellan domstol och myndighet, byggde som redan påpekats på en indelning av vägarna i allmänna och enskilda. Frågan, huruvida en väg var av allmän eller enskild beskaffenhet, skulle enligt vad också tidigare framgått avgöras av myndighet. Då en part i en domstolstvist om vägunderhåll invände, att vägen ej var av allmän beskaffenhet, uppstod särskild fråga, huruvida domstol ägde pröva invändningen. I praxis synes domstol ha menat, att den genom invändningen uppkomna frågan om vägs natur ej tillhörde domstols prövning.

I NJA 1884 s. 396 förklarade HD att domstol ej kunde pröva frågan, huruvida väg borde anses såsom allmän väg. Vid sådant förhållande ansåg HD att det, innan denna fråga blivit i stadgad ordning avgjord, ej lagligen tillkommit RR att ingå i prövning av svarandens skyldighet att underhålla viss väg. Jfr om äldre rätt i NT 1865 s. 610 (domstol ansågs i målet ej ens äga pröva själva *underhållstvisten*).¹²

I förevarande typ av mål synes HD ha ansett sig kunna bedöma, i vilka fall en invändning om vägs natur var av det slag, att det i ett mål uppstod särskild fråga, huruvida vägen var av allmän eller enskild beskaffenhet. Härigenom kunde domstol motverka, att en part uppehöll ett måls avgörande genom att framställa obefogad invändning om vägs natur.

I NJA 1876 s. 202 ålade domstol t. ex. byamän att deltaga i en vägs underhåll, då dessa ej *visat* att vägen blivit indelad till allmän väg eller av vederbörande myndighet förklarad vara av allmän beskaffenhet, vid vilket förhållande densamma fick anses för enskild intill dess annorlunda i behörig ordning förordnades.

Då part överhuvudtaget ej bestred vägs egenskap av enskild väg, kunde domstol utan hinder pröva frågan om skyldighet att hålla vägen (SJA 20 s. 395 och 24 s. 468).

II. VägL 1891

Genom VägL 1891 upphörde 25 kap. BB och KK 27/11 1845 (nr 48 s. 12) att gälla för landsbygdens vägar (85 § VägL 1891). Bestämmelserna i 25 kap. BB och 1845 års KK var dock fortfarande tillämpliga på landsvägar inom städers områden (se t. ex. RÅ 1911 ref. 25, 1912 ref. 9 och 1929 ref. 31).

Uppstod fråga om anläggning av allmän väg, skulle KB enligt 4 § VägL 1891 efter ansökan meddela beslut i frågan. Det tillkom också KB att avgöra frågor om indragning av allmän väg, omläggning av backig eller eljest för rörelsen obekväma allmän väg samt förändring av redan befintlig väg till bygdeväg eller landsväg (4 § VägL 1891).

KB ägde att övervaka vägarnas behöriga underhåll och vidtaga därför erforderliga åtgärder (34 § VägL 1891). Ärligen skulle vägsyn hållas av länsman med bi-

¹² Enligt HD tillkom det ej domstol att upptaga och avgöra tvist om befrielse från skyldighet att deltaga i underhållet av vägen, då part bestritt att vägen var enskild byväg samt vägens beskaffenhet av allmän väg således var i fråga. Märk också JR Herslow i NJA 1890 s. 1.

träde av två nämndemän (35 § VägL 1891). Vägdelning förrättades av lantmätare eller annan lämplig person med biträde av två gode män (38 § VägL 1891) och innebar att en väg fördelades till underhåll in natura (36 § VägL 1891). Vissa beskattningsföremål utgjorde ej vägunderhåll in natura utan bidrog i stället med penningar till väghållningen, s. k. vägs katt (7 och 58 §§ VägL 1891). Dyliga bidrag ingick till en för väghållningsdistriktet gemensam vägkassa (7 § VägL 1891). De väghållningsskyldiga kunde själva besluta, huruvida vägs katt skulle debiteras och uppbäras i sammanhang med kronoskatterna eller om vägs kattens debitering och uppbörd skulle överlämnas åt kommunalnämnd (63 § VägL 1891; stadgandets lydelse enligt lag 20/6 1905 (nr 34)). De väghållningsskyldiga utövade sin beslutanderätt på vägstämman (52 § VägL 1891; stadgandets lydelse enligt lag 20/6 1905 (nr 34)). Besvär över vägstämmas beslut, vägdelning och beslut om åläggande vid vägsyn skulle anföras hos KB (80 § VägL 1891; stadgandets lydelse enligt lag 20/6 1905 (nr 34)). Över KB:s beslut i fråga, som omförmäldes i VägL 1891, fick klagan föras i den ordning, som var stadgad för ekonomimål i allmänhet (80 § VägL 1891).

Enligt 31 §, 1 mom., 3 p. LI 1918 ankom det på LSt att, i enlighet med vad därom fanns föreskrivet, handlägga ärenden angående allmänna och enskilda vägar. Genom KamKI 1909 upphörde KamK:s befattning med vägfrågor. Besvär över KB:s beslut skulle i stället fullföljas direkt till K.M:t, vilket innebar att RegR kom att upptaga besvären (2 §, 8:o RegRL).

I fråga om uttagande av vägs katt torde skilda besvärssordningar ha gällt för olika fall. Om frågan i ett besvärsmål angick beloppet av den inkomst, efter vilken beviljning och därefter lämpad vägs katt skulle utgöras, skulle besvär över påstådd oriktighet anföras i den ordning, som gällde för beviljningsmål.¹³ Om frågan gällde huruvida ett beskattningsföremål borde anses skyldigt att efter bestämmelser i VägL 1891 deltaga i väghållningen, fick besvären däremot anföras i den ordning, som gällde för vägmål (R VI ref. 33).

Kunde överenskommelse ej träffas om rätt att för fastighet bygga eller begagna väg över annan fastighets område eller om fastighets skyldighet att deltaga i vägs byggande eller underhåll, skulle saken, enligt EnskVägL 1907, företagas till prövning vid särskild förrättning (11 §). Vid förrättningen skulle bl. a. tillses, hur väg borde byggas till läge, sträckning, bredd och anordning i övrigt, vilka fastigheter som skulle vara pliktiga att deltaga i vägs byggande eller underhåll sommar- eller vintertid och hur stor andel i skyldigheten skulle åligga envar fastighet (17 §). Förrättningsmannen skulle i första hand försöka att åstadkomma en förening mellan sakägarna (18 §). I den mån förening ej kunde åstadkommas blev saken prövad av förrättningsmannen (19 §). Var sakägare missnöjd med förrättningen, ägde han instämman övriga sakägare till domstol (21 §).

De frågor om anläggning, indragning och omläggning av allmän väg, som enligt 4 § VägL 1891 handlades av KB, torde endast ha kunnat avgöras i den föreskrivna administrativa ordningen. Å andra sidan kunde det förekomma framställningar, som KB fick avvisa, då dessa innebar att KB skulle komma att förordna i andra frågor än dem som reglerades i 4 § VägL 1891.

¹³ Forssell Väglagen s. 107.

Ersättningsyrkande i samband med besvär i fråga om ändrad sträckning av allmän väg kunde ej prövas i administrativ ordning (RÅ 1932 K 326). Vid prövning av fråga om anläggning av allmän väg ansågs myndighet ej äga föreskriva hägnadsskyldighet (RÅ 1923 K 13).¹⁴ I RÅ 1922 K 293 fann RegR att fråga om fördelning mellan väghållningsdistrikt av det bidrag till täckande av kostnader för en väganläggning, som borde lämnas av järnvägsstyrelsen, innefattade ett ämne, som ej i förevarande ordning kunde komma under bedömande. Fråga om förpliktelse för en järnväg att för allmänt bruk bibehålla en utfartsväg ansågs i mål om vägomläggning ej vara av beskaffenhet att kunna prövas i administrativ ordning (RÅ 1933 K 210).

Men i den mån framställningen innefattade fråga om förändring av väg skulle myndighet givetvis upptaga framställningen till prövning i denna del. I RÅ 1921 ref. 37 anhöll en distriktsförvaltning vid statens järnvägar hos KB, att KB måtte förordna att en tillfartsväg till en järnvägsstation blev indragen från allmänt underhåll och att en gata, som framdragits till stationsplanen, i stället måtte indelas till allmänt underhåll. Hörda i anledning härav beslöt distriktets väghållningsskyldiga medge, att statens järnvägar fick återbekomma det område, varå stationsvägen var belägen, dock endast under villkor att järnvägsstyrelsen kostnadsfritt tillhandahöll väghållningsdistriktet köpebrev å marken till ifrågakommande gata samt övertog underhållet av rännstenar och trottoarer å gatan. KB ansåg att, som vederbörande väghållningsskyldiga bestritt, att ifrågakomna till allmän väg utlagda markområde fick annorledes än på vissa villkor återställas till statens järnvägars förfogande, samt frågan, huruvida statens järnvägar ändock fick anses berättigade att återbekomma området, ej var av beskaffenhet att kunna i den för administrativa mål stadgade ordningen avgöras, framställningen ej kunde till någon KB:s vidare åtgärd föranleda. RegR fann däremot att den hos KB för statens järnvägar förda talan, vilken innefattade yrkande om omläggning av allmän väg, var av beskaffenhet att böra avgöras i den för vägmål stadgade ordningen.

I likhet med vad som gällt före tillkomsten av VägL 1891 iaktogs den fördelningsprincipen, att det ålåg myndighet att handlägga frågor rörande allmänna vägar, medan det ankom på domstol att pröva frågor rörande enskilda vägar.

Talan mot förrättning enligt EnskVägL 1907 kunde följaktligen ej prövas av myndighet (RÅ 1920 Jo 12, 1928 K 260 och 1934 K 31). Myndighet saknade också behörighet att till prövning och avgörande upptaga fråga om skyldighet att vidmakthålla en bro, *vilken ej var föremål för allmänt underhåll* (RÅ 1909 Jo 11).

Domstol, å andra sidan, ägde ej pröva yrkande om förpliktande för väghållningsskyldiga att ändra eller upprensa *landsvägstrummor* (NJA 1902 A 374 och 1909 s. 10). Talan mot ett av KB, med tillämpning av ett utslag av KamK, meddelat beslut, varigenom förordnats att viss vägsträcka skulle istandsättas av en vägstyrelse såsom bygdeväg¹⁵, ansågs i NJA 1905 s. 133 skola fullföljas hos KamK.¹⁶

Myndighet torde endast ha kunnat pröva sådana väghållningstvister, i vilka fråga var om de *legal*a väghållarnas skyldighet att hålla allmän väg. I de ovan anmärkta rättsfallen, NJA 1902 A 374 och 1909 s. 10, i vilka domstol förklarade sig inkompetent, framhöll domstol just att talan i de båda målen riktades mot svaran-

¹⁴ Frågor om hägnadsskyldighet reglerades ej i VägL 1891 utan i 5 kap. BB (numera 2 kap. ägofredslagen).

¹⁵ Enligt 1 § VägL 1891 räknades bygdeväg till allmän väg.

¹⁶ KB och HovR ansåg att förevarande mål gällde verkställighet av lagakraftvunnet utslag, varför besvär över KB:s beslut skulle anföras hos HovR. HD torde däremot ha menat att KB hade meddelat beslut i dess egenskap av tillsynsmyndighet över väghållningen (jfr 34 § VägL 1891). Besvär över ett dylikt beslut skulle enligt 80 § VägL 1891 anföras i administrativ ordning.

den i dennes egenskap av väghållare. Jfr RÅ 1910 Jo 77. Järnvägs- och kanalbolag utgjorde ej väghållare enligt VägL 1891 (se RÅ 1931 K 278). Yrkande om åläggande för dylikt bolag att deltaga i väghållning fick, då VägL 1891 saknade bestämmelser härom, baseras på ett särskilt åtagande av bolaget eller på någon annan civilrättslig rättsgrund. Till följd härav ansågs järnvägsbolag ej kunna i administrativ ordning förpliktas att ombesörja anläggning eller omläggning av allmän väg eller förstärkning av landsvägsbro eller vidtaga erforderliga åtgärder för breddning av allmän väg (RÅ 1919 Jo 198, 1920 ref. 101, 1923 K 163, 1929 K 395 (= SVT 1929 s. 580) och 1930 K 93 (= SVT 1930 s. 544)).¹⁷ Se också RÅ 1918 Jo 168 och 169.¹⁸ Yrkande om åläggande för kanalbolag att ombygga och därefter underhålla landsvägsbroar över kanal ansågs ej heller kunna komma under prövning i administrativ väg (RÅ 1933 ref. 41).¹⁹

Påstående om skyldighet för väghållare att deltaga i väghållning kunde grundas på bestämmelser i VägL 1891 eller på särskild överenskommelse. Avtal om väghållning kunde t. ex. träffas mellan väghållningsskyldiga inom olika väghållningsdistrikt men också mellan väghållare inom samma distrikt. Frågan, huruvida någon på grund av avtal var skyldig eller befriad från att deltaga i väghållning, utgjorde en domstolsfråga och kunde således ej handläggas av myndighet (RÅ 1914 ref. 102, Jo 94 och NJA 1927 s. 296 (se KB:s utslag på s. 298)). Se också NJA 1904 A 319.

VägL 1891 synes i första hand ha reglerat väghållningsdistrikts ansvar gentemot det allmänna för väghållningens behöriga uppehållande. Det ankom t. ex. på myndighet att med tillämpning av bestämmelser i VägL 1891 avgöra frågan, vem väghållningsskyldigheten ålåg. Däremot hänvisade myndighet den som nedlagt kostnader på väghållning att vid domstol utföra ersättningstalan mot tredje man (RÅ 1910 Jo 120, 1916 Jo 17 och 1920 Jo 50). I NJA 1900 s. 177 och 1901 s. 189 prövade domstol yrkande av väghållningsskyldiga och vägstyrelse respektive sockenmän att, då det enligt VägL 1891 ålegat vissa andra väghållningsskyldiga att verkställa visst vägunderhåll, de sistnämnda måtte förpliktas ersätta de kostnader, som kändandena haft för berörda underhåll.

Enligt 8 § VägL 1891 skulle kostnaden för underhåll av bro eller iståndsättande av väg, som skulle övertagas till allmänt underhåll, bestridas ur vägkassa. Myndighet ägde jämlikt 8 § VägL 1891 ålägga väghållningsdistrikt att med vägkassan bestrida kostnaden för underhåll av bro eller iståndsättande av väg i laggillt skick (RÅ 1914 ref. 103, 1930 K 13 (bro) och 1911 ref. 14 (väg)). Däremot lämnade myndighet distrikt obetaget att, om det ansåg kostnaden borde ersättas av annat subjekt, därom i vederbörlig ordning anhängiggöra talan efter befogenhet (RÅ 1914 ref. 103 och 1930 K 13).

¹⁷ På grund av att det i 33 § VägL 1934 stadgades att, då avsevärd skada i anledning av visst föreläggande uppkom, *väghållare* skulle gälda ersättning med belopp, som bestämdes av vägnämnd, kunde fråga, huruvida ägare av järnväg — som således ej utgjorde väghållare — var pliktig ersätta skada, som uppkommit i anledning av dylikt föreläggande, självfallet ej avgöras i administrativ ordning (RÅ 1939 ref. 4).

¹⁸ Dessa fall är dock speciella. I fallen sökte järnvägsstyrelsen först tillstånd för ett vägbyggnadsföretag hos KB, varefter styrelsen besvärade sig över KB:s föreskrifter.

¹⁹ Se också NJA 1934 A 276 (talan grundad på överenskommelse) och 1944 s. 533 (ersättningstalan).

§ 3. Mål om byggnadsbesvär

Skyldigheten att deltaga i uppförande och underhåll av allmänna byggnader omfattade bl. a. kyrko-, prästgårds-, tingshus- och folkskolebyggnad.¹ Den prestationsskyldige deltog i huvudsak efter hemmantal. Gemenskapen för fullgörande av dessa åligganden utgjordes i fråga om tingshus av häradet och beträffande övriga byggnader av socknen. Under 1800-talet togs ett steg mot kommunalisering av byggnadsbesväret. Det infördes regler, att alla de som inom gemenskapen erlade kommunalutskylder skulle deltaga i kostnaden för uppförande och underhåll av allmän byggnad för fastighet efter hela samt för andra beskattningsföremål efter en fjärdedel av därå belöpande fyrktal.² Numera deltar byggnadsskyldig i kostnaderna för byggnad och underhåll av kyrka och prästgård efter de grunder, som för kommunalutskylders utgörande i allmänhet är stadgade.³ Efter samma grunder har tingshusbyggnadsskyldigheten tidigare åvilat byggnadsskyldig, men från och med den 1 januari 1971 har staten övertagit ansvaret härför.⁴ Anordnandet av grundskola åvilar kommun.⁵

Frågor om deltagande i nybyggnad och underhåll av allmän byggnad skulle, enligt 27 §, 4:o LI 1855 samt 7 §, 8:o KamKI 1838 och 3 §, 2:o, c) KamKI 1879, upptagas till prövning av KB och KamK. Från praxis se t. ex. NT 1868 s. 30 (kyrka), 1864 s. 194, 195 (prästgård), 1864 s. 193 (tingshus) och 1864 s. 191 (skolhus). Till och med fråga, hur man i ett visst fall skulle förfara med medel, som influtit från en försäljning av ett tingshus, har ansetts äga det samband med skyldigheten att deltaga i kostnaden för byggnad och underhåll av tingshus att det tillkommit KB att pröva och avgöra frågan (RÅ 1927 Ju 19). Myndighet var exklusivt behörig att handlägga förevarande frågor,⁶ vilket bl. a. tog sig uttryck däri att domstol i synemål ej ansågs äga förordna om fördelningen av byggnadsskyldighet mellan gemenskaper (SJA 14 s. 549, 16 s. 520, 23 s. 563 och NJA 1902 s. 99). Däremot synes det ha tillhört domstol att pröva yrkande om fullgörande av redan ålagd skyldighet (se NJA 1874 s. 296, 1876 s. 442, 562 m. fl.). Enligt övergångsbestämmelserna till LI 1971 jämförda med 6 §, 1 p. LI 1958 skall LSt alltjämt handlägga frågor om skyldighet att anskaffa och underhålla allmänna byggnader.

¹ 26: 1, 2 och 4 BB jämförda med 5 § KRes 7/7 1752 (Lilienberg II: 2 s. 659) på prästerskapets besvär; 1—3 §§ KSt 18/6 1842 (nr 19) angående folkundervisningen i riket.

² Lag 12/6 1885 (nr 28 s. 4) angående byggnad och underhåll av kyrka med vad därtill hör, så ock av särskild sockenstuva; lag 1/5 1885 (nr 16) angående skyldighet att deltaga i kostnaden för byggnad och underhåll av prästgård; lag 26/9 1884 (nr 50) angående skyldighet att deltaga i kostnaden för byggnad och underhåll av tingshus och häradsfängelse; 1 och 52 §§ KSt 20/1 1882 (nr 8 s. 6) angående folkundervisningen i riket. — Angående kyrkobyggnadsbesväret, se Schalling FT 1939 s. 100.

³ Lag 5/6 1909 (nr 55 s. 2) angående byggnad och underhåll av kyrka med vad därtill hör, så ock av särskild sockenstuva; lag 5/6 1909 (nr 55 s. 3) angående skyldighet att deltaga i kostnaden för byggnad och underhåll av prästgård.

⁴ Lag 5/6 1970 (nr 390) med vissa bestämmelser i anledning av statens övertagande av lokalhållningen för de allmänna underrätterna.

⁵ 48 § skollag 6/6 1962 (nr 319).

⁶ Se redan ett fall hos Calonijs, C IV s. 225. I fallet hade vissa byggnads- och underhållsskyldiga sockenbor av HovR ålagts att utföra byggnadsarbeten vid kronans fiskeverk enligt arrendatorns anvisningar. Sedan HovR:s utslag överklagats förklarade HD (HD:s beslut utfärdades i överensstämmelse med Calonijs' yttrande) att, då skyldigheten var ålagd sockenborna mot beviljad årlig eftergift i de räntor, som åvilade deras hemman, det ej mot bestämmelserna i 10: 26 GRB kunde tillhöra domstolarna att pröva, hur långt den omtvistade skyldigheten sträckte sig.

Tidigare skulle besvär över LSt:s beslut prövas av RegR (2 §, 2:o RegRL), men genom förvaltningsrättsreformen har dylika mål överflyttats till regeringens handläggning.⁷

Vid tiden för de anmärkta rättsfallen saknades lagstiftning, som ålade menighet byggnadsskyldighet beträffande provinsialläkarboställe. Grunden för dylik skyldighet synes ha varit de åtaganden, som utsedda ombud för provinsialläkardistriktet tillhörande socknar gjorde å särskilt sammanträde. Frågor angående sådan byggnadsskyldighet, som grundades på de mellan ombuden träffade överenskommelserna, torde ej ha kunnat avgöras i administrativ väg. Se NT 1868 s. 344 (särskilt KamK) och W ref. 930.⁸

§ 4. Sammanfattning

Från kompetensfördelningssynpunkt företer försvarsbesvärsmålen otvivelaktigt vissa likheter med skattemålen, vilka kommer att behandlas i följande kapitel. De tvister, som kan tänkas ha uppkommit mellan kronan och prestationsskyldig, bör främst ha gällt rusthålls- och roteringsskyldigheternas omfattning. Dylika frågor synes i princip ha varit av samma slag som frågor om omfattningen av skattskyldigheten, dvs. spörsmål om skattläggning eller taxering, och synes i likhet med dessa ej ha kunnat göras till föremål för domstols prövning. I tvister mellan soldat och prestationsskyldig torde soldaten, då han påfordrat att utfå sina rättmätiga förmåner, ha gjort gällande ett offentligrättsligt anspråk. Dylika anspråk har liksom kronans skatteanspråk ansetts vara förbehållna myndighets prövning. Tvister mellan prestationsskyldiga inbördes skulle däremot som framgått avgöras av domstol. På skatteområdet motsvarar dessa tvister mål mellan enskilda om vem som slutligen skall svara för skatten, vilka i allmänhet också bör tillhöra domstols avgörande.

Vad gäller mål rörande vägbesvär och byggnadsbesvär torde myndighets kompetens i allmänhet ha varit inskränkt till att avgöra vissa bestämda frågor, vanligtvis frågorna om förekomsten av besvärsskyldighet och omfattningen av ett dylikt åliggande. Däremot torde domstol ha varit det organ, som i princip skulle meddela en exekutionstitel försåvitt den som blivit ålagd besvärsskyldighet skulle vägra att prestera i enlighet med myndighets beslut. Domstol skulle även pröva kommuns yrkande att av den besvärsskyldige utfå ersättning för det att kommunen fullgjort den prestation, som enligt det administrativa beslutet åvilade densamme.

Vidare har myndighet saknat befogenhet att pröva frågor om skyldighet att fullgöra en prestation, som vederbörande *åtagit* sig. Tvister om fullgörande av dylika avtal har domstol i stället fått avgöra. Som ovan anmärkts grundades emellertid försvarsbesvärsskyldigheten väsentligen på kontrakt (knekte- och legokontrakt). Icke desto mindre har myndighet ansetts vara exklusivt kompetent att pröva försvarsbesvärsmålen, men detta torde ha sammanhängt med att dylika kontrakt van-

⁷ KPr 1971 nr 30 del 2 s. 227.

⁸ Om andra fall, i vilka byggnadsåliggandet baserats på utfästelser, se W ref. 750 (fråga om skyldighet för ägare av frälsesäter i att på grund av medgivande å kyrkostämma deltaga i kyrkobyggnad) och RÅ 1926 E 50 (fråga om församlings andel i kostnaden för prästgård på grund av utfästelse).

ligtvis ej ingicks på frivillig basis utan hade ren tvångskaraktär. Men skulle t. ex. en soldat ha påstått, att han enligt särskild förbindelse ägde rättigheter utöver det ordinära kontraktet, torde en eventuell tvist ha skolat prövas av domstol.

Kap. XI. Mål om skatter och avgifter

Inom finansvetenskapen skiljer man mellan skatter och avgifter. Till de förra räknas betalningar utan direkta vederlag, medan till de senare hänföres ersättningar för speciella motprestationer.¹ I det konkreta fallet kan det vara svårt att avgöra om en ersättning utgår såsom en skatt eller en avgift. Sambandet med en motprestation kan jämfört med andra betalningar till det allmänna vara antingen närmare eller avlägsnare. För den fortsatta undersökningen synes det dock ej vara nödvändigt att gå in på ifrågavarande gränsdragningsproblem. Det synes nämligen ej möta något hinder att helt enkelt rikta uppmärksamheten på sådana betalningar till staten eller kommun, *som i författningar benämnes skatter eller avgifter*, och på så sätt förbigå frågan, huruvida en viss ersättning materiellt sett är en skatt eller en avgift.

Det är uppenbart, att den följande undersökningen ej kan omfatta en fullständig genomgång av alla de skatter och avgifter, som staten eller kommun uttar. I princip har eftersträfvats att begränsa granskningen till de vanligaste förekommande typerna av skatter och avgifter. De författningar, som nedan sägs reglera förfarandet beträffande uppbörden av en viss skatt eller avgift, är ofta också tillämpliga på andra skatter eller avgifter. Exempelvis avses med skatt i UF 1953 ett flertal andra typer av skatter och avgifter än de nedan under § 2 behandlade slagen av inkomst- och förmögenhetsskatt (se 1 § UF 1953). I den mån en författning är tillämplig på en annan typ av skatt eller avgift än den framställningen avser, är det givet, att de principer som påvisas i tillämpliga delar jämväl gäller för den i texten ej omnämnda skatte- eller avgiftstypen.

I det följande kommer intresset att i huvudsak knyta sig till frågorna, dels om domstol kan pröva statens eller kommuns yrkande att av enskild person utfå en skatt eller en avgift, dels om domstol kan pröva enskilds krav att av det allmänna återfå vad han för mycket erlagt såsom skatt eller avgift. Den förra frågan torde få besvaras med ledning av vilka påtryckningsmedel det allmänna förfogar över och särskilt med hänsyn till om indrivning kan ske på grundval av myndighets skattebeslut. Den enskildes möjlighet att vid domstol föra talan om skatte- eller avgiftsrestitution torde i sin tur sammanhånga med vilka administrativa rättelsemöjligheter som finns honom anvisade.

¹ Se t. ex. Eberstein s. 5 f, Welinder s. 46 ff och Westerberg Skatter s. 7 ff, 139 f.

§ 1. Mål om grundskatter

Enligt 1800-talets terminologi avsåg man med termen grundskatt två typer av skatter, nämligen ränta¹ och kronotionde². I likhet med de moderna beskattningssystemen byggde grundskattesystemet på ett taxeringsförfarande och ett uppbördsförfarande. Genom skattningslagstiftning normerades storleken av den skatt, som det låg vederbörande skattskyldig att erlägga. Vidare försiggick den allmänna uppbörden medelst debitering och själva upptagandet av skatterna.

Frågor om skattningslagstiftning och uppbörd handlades i administrativ väg. Enligt LI 1855 låg det KB att pröva skattningslagstiftningar och besvär över beslut om debitering och indrivning (22 §, 2:o och 23 §, 5:o). Såsom en mellaninstans i ärenden av förevarande beskaffenhet fungerade KamK, vilket jämte skattningslagstiftningar ägde pröva frågor angående skyldigheten eller sättet att utgöra ränta och tionde (6 §, 9:o KamKI 1838 och 2 §, 6:o KamKI 1879). Klagan över KamK:s avgöranden kunde i sista hand föras hos konungen i statsdepartementet.

Mot slutet av 1800-talet blev grundskatterna successivt avskrivna.³ Efter utgången av år 1955 skall med vissa obetydliga undantag — utan ändring av den rätt som eljest må tillkomma kronan — debitering och uppbörd ej ske av sådana skatter, som i statsverkets räkenskaper alltjämt redovisas såsom grundskatt (KK 30/6 1955 (nr 526) om upphörande av debitering och uppbörd av vissa grundskattebe-
lopp m. m.). I den mån ärenden rörande grundskatter ännu kan förekomma, skall förmodligen LSt och KamK äga taga befattning med dylika ärenden enligt vad LI 1855 och KamKI 1879 angav. Skattningsmål och övriga mål om grundskatter omnämnes alltjämt bland de typer av mål RegR har att handlägga (2 §, 3 p. BehL). Vad gäller skattningsmålen sägs i förarbetena till RegRL att skattningslagstiftning även framgent kan ifrågakomma för bestämmande av skatteköpeskilling, när denna bör uträknas efter räntan eller då K.M:t föreskrivit, att avgäld skall bestämmas av skattningsmän.⁴ Senast RegR prövade ett mål om grundskatt synes ha varit i RA 1946 Fi 846.

¹ Termen ränta för skatt användes redan på 1500-talet i jordeböckerna. År 1725 infördes allmänt en indelning i jordeboksränta och mantalsränta. Den förra utgjorde de på jorden från äldre tider vilande räntorna, medan den senare hade uppkommit genom successiva bevillningar på 1600-talet. Jordeboks- och mantalsräntorna förenades under den gemensamma beteckningen ordinarie ränta. Under vardera räntetypen fanns olika titlar, som varierade avsevärt mellan orterna. Allmäntast förekom dagsverken och fordringen under jordeboksräntan samt gården eller landtåtgården, byggningshjälpen, salpeterhjälpen, boskapspenningar, skjutsfärdspenningar och dagsverkspenningar under mantalsräntan. Genom en KK 11/5 1855 (nr 33) angående de uti ordinarie räntan ingående persedlars omsättning och förenkling skedde den förenklingen, att jordeboks- och mantalsräntorna fördes samman under den huvudsakliga titeln ränta (9 §). Då räntan var avsedd att träffa den av jorden utgående avkastningen kallades den även grundränta. Om det anförda, se Linde Finansrätt s. 253 f, 257, Rabenius III s. 113 ff, Anderson s. 9 och Wirsell s. 46 f, 66 ff, 89 ff, 93.

² Tionde var en avgift som under medeltiden hade införts av katolska kyrkan. I början tillföll hela avgiften kyrkan. Så småningom reducerades kyrkans del till 1/3, medan den övriga delen tillerkändes kronan, s. k. kronotionde. För vissa landsdelar gällde dock särskilda fördelningsregler. I Skåne, Halland och Blekinge fördelades tionde i tre huvudlotter, nämligen krono-, kyrko- och prästtionde så att kronan där endast njöt 1/3. Se vidare Linde Finansrätt s. 294 ff, Anderson s. 39 och Wirsell s. 96 ff.

³ Se KK 5/6 1885 (nr 22) angående nedsättning i de på viss jord vilande grundskatter och lag 2/12 1892 (nr 106) angående avskrivning av de å viss jord vilande grundskatter och vad därmed äger sammanhang.

⁴ KPr 1909 nr 11 s. 36. — Enligt vad som uppges i SOU 1959: 4 s. 144 förekommer ärenden om skattningslagstiftning alltjämt i viss omfattning.

I. Frågor om skattläggning

Skattläggning var den förrättning, varigenom jord åsattes ränta och mantal.⁵ KB förordnade om skattläggning, då sådan erfordrades (22 §, 2:o LI 1855). Över KB:s förordnande kunde besvär anföras hos KamK. En skattlägningsförrättning verkställdes av s. k. skattlägningsmän, bestående av kronofogden, häradsskrivaren, lantmätare och två nämndemän.⁶ Förrättningen skulle granskas av både KB (22 §, 2:o LI 1855) och KamK samt slutligen fastställas av kollegiet (6 §, 3:o KamKI 1838 och 2 §, 3:o KamKI 1879).⁷ Särskilda föreskrifter fanns att KamK:s beslut rörande skattläggning skulle expedieras genom ordentliga utslag med besvärshänvisning.⁸

Skattläggningen utgjorde helt och hållet en administrativ angelägenhet, varmed domstol ej ägde taga befattning. Sedan åbor yrkat att domstol måtte bestämma grunden för hemmantalsuträkningen förklarade t. ex. HD att det ej tillhörde domaren att bestämma de grunder, efter vilka mantal å jord borde sättas (SJA 24 s. 540 (= JFT 20 s. 81)). Också frågor om hemmans rätta mantal kunde endast prövas i administrativ väg (JFT 17 s. 18).

Mantalsättning kunde bl. a. ske i sammanhang med jordavsöndring (19 §, 1—3 mom. KF 6/8 1864 (nr 49) angående grunderna och villkoren för hemmansklyvning och jordavsöndring samt 13 §, 1 och 2 mom. KF 6/8 1881 (nr 41) angående hemmansklyvning och jordavsöndring), men även i detta fall skulle frågan avgöras av kamerala myndigheter. Förrättningsmännens förslag prövades av KB genom utslag (19 §, 4 mom. KF 6/8 1864 (nr 49) och 13 §, 3 mom. KF 6/8 1881 (nr 41)), över vilket klagan kunde anföras i den ordning, som i allmänhet var stadgad för ekonomimål (20 §, 2 mom. KF 6/8 1864 (nr 49) och 14 §, 2 mom. KF 6/8 1881 (nr 41)). Fråga om mantalsättning kunde däremot ej komma under domstols prövning i samband med fastställelse av lantmåteriförrättning (NJA 1876 s. 586, 1877 s. 448, 1880 B 336, 1885 B 565 (= NT 1886 s. 550), 1886 s. 250, 1888 s. 38, 1891 s. 447, 1894 s. 492 och 1898 s. 107). Frågan, när en förrättning utgjorde en mantalsättning och ej en skiftesförrättning, synes aldrig ha blivit utredd. Se härom Rodhe s. 199 ff. Då det vid denna tid var möjligt att överlåta en ideell andel av fast egendom, torde problemet ofta ha varit före. Senare, då mantalet på grund av grundskatternas avskrivning spelat ut sin roll som skattenorm, tillades förrättningsmännen befogenhet att vid ägostyckning fördela hemmanets mantal mellan de särskilda lotterna. Se härtill NJA 1900 s. 365.

Det är således tydligt, att skattlägningsfrågor i princip var undandragna domstols kompetens.

Emellertid finns några rättsfall, i vilka man ansett att domstol borde pröva fråga, hur stor andel av hemmans skatter och onera årligen belöpte sig på jord, som exproprierats från hemmanet (SJA 25 s. 142 och NT 1871 s. 296). I NT 1871 s. 296 anhöll hemmansägaren att myndighet måtte föranstalta om skattläggning av *den exproprierade jorden*. K.M:t ansåg att "tvisten" rörde frågan, huruvida hemmansägaren fick utbekomma årliga bidrag från den avstädda lägenheten, å vilken för sådant ändamål skulle läggas årlig

⁵ Linde Finansrätt s. 501; Rabenius III s. 121.

⁶ Linde Finansrätt s. 502; Rabenius III s. 122.

⁷ Linde Finansrätt s. 508; Rabenius III s. 124 f.

⁸ Linde Finansrätt s. 508 f; Rabenius III s. 125.

avgäld i spannmål eller annan lämplig räntepersedel. Sannolikt menade K.M:t att frågan överhuvudtaget ej gällde skattläggning i egentlig bemärkelse, utan att det i stället förelåg en tvist, huruvida hemmansägaren borde tillerkännas vissa förmåner utöver expropriationsersättningen.

II. Frågor om uppbörd

I frågor om utbekommande av grundskatt torde gränsen mellan domstols och myndighets behörighetsområden ha varit beroende därav, huruvida skatten var anslagen för allmänt eller enskilt behov. Jordägare hade stundom att till enskild person eller inrättning utgöra ränta eller tionde. Det kunde vara antingen till en frälseman, som genom byte, köp eller annat laga fång förvärvat rätten till ränta, eller till någon inrättning, såsom sjukhus, universitet eller skola,⁹ för vars verksamhet skatten anslagits. (En tvist mellan enskilda personer eller nyssnämnda organ om bättre rätt till grundskatt skulle självfallet slitas av domstol (NT 1875 s. 646).)

Då en grundskatt var anslagen för allmänt behov, ankom det på administrativ myndighet att exklusivt pröva kronans yrkande mot skattskyldig att betala ogulden skatt. Se t. ex. JFT 15 s. 53 samt HovR i rättsfallen NJA 1905 s. 553, A 454 och 455. Behöriga myndigheter var KB och KamK (23 §, 5:o LI 1855, 6 §, 9:o KamKI 1838 och 2 §, 6:o KamKI 1879).

Genom FSD upphörde styrelseverkens domsrätt i tvistemål rörande frågan, huruvida kronotionde eller ränta, *som ej var kronan förbehållen eller på lön eller eljest till allmänt behov anslagen utan av enskild person eller korporation innehades eller arrenderades*, blivit rätteligen forslad och levererad eller ej (5:o FSD).¹⁰ Enligt denna bestämmelse omfattar domstols kompetens sålunda endast sådana grundskatter, vilka tillkommer enskilda subjekt.

En utmärkt illustration till de kompetensspörsmål, som kunde uppkomma vid tillämpningen av 5:o FSD, utgör några fall, i vilka antingen akademi eller lärare vid akademi sökt åläggande för enskild person att utge tionde. Domstol har ansetts behörig att pröva yrkande av akademi att av skattskyldig utbekomma lösen för ogulden kronotionde (SJA 23 s. 572). Universitetet torde nämligen ha uppfattats som en sådan korporation, som omförmäles i 5:o FSD. Se JR Axelssons votum i SJA 24 s. 542. Om samma talan utförts av en professor vid en akademi, har det ansetts att tvisten angått frågan, huruvida tionde, som blivit anvisad till lön, blivit rätteligen levererad (SJA 24 s. 542).¹¹ En dylik fråga skulle handläggas av myndighet (6 §, 9:o KamKI 1838 jämförd med 5:o FSD). Ytterligare exempel på tillämpning av 5:o FSD finns i JFT 6 s. 73, 12 s. 155 och 197.

Kommittéerna i Rättsfrågors skiljande hade ej föreslagit den gränsdragning mellan domstols och myndighets kompetensområden, om vilken stadgas i 5:o FSD. I senare utredningar under 1800-talet framställdes önskemål om en revidering av

⁹ Numera brukar dylika inrättningar räknas till statliga eller kommunala organ, men i äldre tid torde de vanligtvis ha ansetts utgöra fristående rättssubjekt. Se Westerberg Skatter s. 142.

¹⁰ Fram till 1850-talet gällde att ränta och tionde i princip skulle levereras in natura. Reglerna för leverering och forsling av nämnda skatter var synnerligen invecklade. Se härom Linde Kamerallagf 1852 s. 45 ff och rättsfallet SJA 15 s. 82 ff. Med början år 1871 förvandlades grundränta och kronotionde till pengar. Linde Finansrätt s. 286.

¹¹ Försättning av fallet i JFT 8 s. 122.

stadgandet. I princip föreslog sakkunniga att domstol — såväl då skatten utgick till enskild person som då den var förbehållen det allmänna — borde avgöra frågan, huruvida tionde eller ränta blivit rätt forslad och levererad.¹² Av särskilt intresse är den motivering, som SäU vid 1868 års riksdag lämnade. Utskottet ansåg att man genom överflyttningen till domstol av tvister, i vilka enskild person eller korporation var röntetagare, hade erkänt dessa ärendens rättsliga karaktär. Enligt utskottet syntes man då ej ha något annat skäl för att behålla ärendena under förvaltningen, *än det som också år 1828 föranledde förkastandet av kommittéernas begäran*, nämligen att kronans intresse och fördel i dylika tvister kunde stå på spel, varför de borde avgöras av kronans fullmäktige. Utskottet, å sin sida, kunde knappast tillmäta detta skäl den ringaste betydelse.

Jordeboks- och mantalsröntorna kunde utgå i dagsverken. Tvister om utgörande av arbete till kungsgård eller boställe torde i kompetenshänseende ha uppdelats i två slag, nämligen i dels tvister där skyldigheten grundades på köpe- eller arrendekontrakt och dels tvister där skyldigheten var stadgad på annat sätt. I 6 §, 9:o KamKI 1838 och 2 §, 7:o, c) KamKI 1879 stadgades att det ålåg kollegiet att avgöra mål om stadgat arbete till kungsgård och boställe och dess behöriga utgörande, då sådant ej berodde på ingångna köpe- eller arrendekontrakt. Man torde ha ansett att mål, i vilka arbetsskyldigheten grundades på köpe- eller arrendekontrakt, föll inom gränserna för 1:o FSD (SJA 13 s. 243).

Från rättspraxis kan nämnas att domstol i SJA 13 s. 243, 33 s. 257 och NJA 1882 s. 462 (= NT 1883 s. 626) har förklarat sig ej vara behörig att pröva frågan, huruvida skyldighet att utgöra dagsverken förelåg. Domstol har däremot ansett sig kunna pröva tvist om skyldighet för avsöndrad lägenhet att till huvudgård utgöra dagsverken, då dessa skulle ha utgått såsom *ersättning för upplåtelsen* från huvudgårdens jord (SJA 34 s. 357 och NJA 1875 s. 178). Självfallet har det också tillhört domstol att avgöra tvist rörande ersättning för i kontrakt stadgad arbetsskyldighet (NJA 1897 s. 280). I det senare fallet hade kompensation till en början utgått till de arbetsskyldiga i form av avkortning å hemmansröntorna. Sedan huvudgården genom skatteköp kommit i enskild persons ägo, hade de arbetsskyldiga ej åtnjutit dylik avkortning i de av hemmanena utgående utskylderna. K.M:t fann att frågan, huruvida kronan var skyldig att gottgöra de sökande för det arbete de enligt kontrakt utgjort å huvudgården, var av beskaffenhet att ej böra prövas i den för administrativa måls behandling stadgade ordningen.

Det ålåg skattskyldig att infinna sig på uppboordsstämma för att enligt erhållen debetsedel erlägga sina allmänna utskylder.¹³ Erlades ej utskylderna vid uppboordsstämman, var den skattskyldige genast underkastad utmätning.¹⁴ Enligt 23 §, 5:o LI 1855 ankom det på KB att pröva bl. a. besvär över indrivning av sådana allmänna medel, som borde uppbäras av kronans eller städernas uppboordsmän i länet. Besvär över KB:s utslag rörande utmätning för ogulden skatt kunde anföras antingen hos HovR eller hos KR. HovR prövade frågor om vad som skulle utmätas eller om förment olaglighet vid själva utmätningen. I övriga frågor, som t. ex. fråga om skyldighet att erlägga den ifrågavarande skatten, var KR behörig (5 §, 6:o KRI 1831 och 1 §, 8:o KRI 1879). Se NJA 1888 s. 43 (= NT 1888 s. 353);

¹² Styrelse- och förvaltningsverkens organisation s. 98 f; SäU 1868 nr 1 s. 39.

¹³ Se härom Linde Finansrätt s. 554 och Rabenius III s. 285 ff.

¹⁴ Linde Finansrätt s. 560.

märk särskilt JR Wedbergs votum. Ändring i KR:s utslag skulle dock sökas hos HD (14 § KRI 1831 och 41 § KRI 1879). Se NJA 1876 s. 145 (= NT 1876 s. 463).

§ 2. Mål om statlig inkomst- och förmögenhetsskatt samt allmän kommunalskatt

I. Frågor om utbekommande av skatt

Formerna för skatteuppbörd förändrades väsentligen genom reglerna i UF 1945. Det äldre systemet hade inneburit, att skatten skulle inlevereras i efterhand av den skattskyldige själv. Den nya ordningen kom att kännetecknas av att den skattskyldige skulle få vidkännas skatteavdrag i anslutning till själva inkomstförvärvet och att inbetalningen oftast skulle ske genom arbetsgivarens försorg.

Förr debiterades den skattskyldige de belopp han hade att vid uppbördsstämma eller vid uppbördstermin erlægga i skatt. Över oguldna utskylder upprättades restlängd, efter vilken utmätningsman sedan ägde verkställa indrivning. Se härom KF 12/7 1878 (nr 24 s. 14) angående förändrade föreskrifter om utmätning för krono- eller kommunalutskylder, allmänna avgifter m. m., KF 14/12 1917 (nr 916) angående föreskrifter om utmätning för krono- och kommunalutskylder, allmänna avgifter med mera (restindrivningsförfordning) och restindrivningsförfordning 13/11 1931 (nr 394).

I början av 1900-talet synes det ha varit oklart, i vilken ordning talan mot utmätningsmans åtgärder skulle föras. Enligt KF 12/7 1878 skulle UL:s föreskrifter om klagan över utmätningsmans förfarande lända till efterrättelse (7 §), vilket innebar att instansordningen omfattade öex, HovR och HD. Emellertid tillkom det, enligt kammarrättsinstruktionerna, KR att upptaga besvär över KB:s förordnanden, som angick utfordrande av kronans räntor och ingälder samt avsåg beskattningsförfattningarnas tillämpning och verkställighet, då fråga ej var om vad som skulle utmätas eller om förment olaglighet vid själva utmätningen (1 §, 8:o KRI 1879, 1 §, 8:o KRI 1908 och 1 §, 12) KRI 1920 senare ändrat till 1 §, 7)¹. Besvär över KR:s utslag skulle prövas av RegR (2 §, 5:o RegRL).

Enligt NJA 1897 s. 591 tillhörde det ej domstol att i klagomål över utmätning upptaga klagan, som endast var grundad därpå att kommunalutskylder obehörigen skulle ha debiterats klaganden. Se även RÅ 1910 ref. 89 och 1916 ref. 105 II. Anledningen till att HD i NJA 1892 s. 538 ingick i saklig prövning av talan torde ha varit, att HD menade att det i målet var fråga om förment olaglighet vid själva utmätningen. Jfr emellertid de båda dissidenterna i HD. Att döma av dessa fall har UL:s besvärregler i rättstillämpningen fått ge vika för nämnda stadgande i KRI. I senare rättspraxis torde dock en omsvängning ha ägt rum. RegR har i RÅ 1919 ref. 82 ansett att talan mot KB:s resolution i mål, i vilket klaganden yrkat utmätningens undanröjande på den grund, att klaganden ej var ansvarig för påförda kommunalutskylder, ej borde mot bestämmelserna i 4 § 1917 års restindrivningsförfordning föras i administrativ ordning. Senare har också HD ansett att klagan över utmätning för kommunalutskylder och progressivskatt borde prövas i den för utsökningsmål stadgade ordningen oansett att besvären ensamt grundats därå att debiteringen till följd av felaktig taxering var oriktig (NJA 1930 s. 199).

¹ Genom KK 12/12 1924 (nr 531) angående ändring i vissa delar av KRI 1920.

Av praxis torde framgå att domstol i princip saknade behörighet att pröva frågor om enskild persons skyldighet att utge allmän bevillning eller allmän kommunalskatt. Domstol har t. ex. ej kunnat avgöra fråga om skyldighet att utge en i BevF 1855 föreskriven bevillningsavgift² (SJA 32 s. 573 och 33 s. 497). Av senare rättsfall kan anföras NJA 1916 s. 474 och 1928 s. 386, i vilka fall domstol ej har ägt pröva talan om utfående av en avgift, som skulle debiteras och indrivas i sammanhang med kronoutskylderna, respektive bedöma giltigheten av KB:s åtgärd att påföra utskylder. Kommuns yrkande om utbekommande av kommunalutskylder har ej heller kunnat prövas i domstolsväg (NJA 1910 A 546 och 1914 B 19). Vidare har domstol ej kunnat upptaga klagan över KB:s utslag, vilket innefattade prövning av riktigheten utav den debiteringsåtgärd, varigenom kommunalutskylder blivit klaganden påförda, och hans skyldighet att utge medlen (NJA 1886 B 47).

Å andra sidan kunde myndighet ej handlägga fråga, huruvida enskild person borde förpliktas ersätta annan enskild de utskylder denne blivit debiterad (R 8 ref. 36 och RÅ 1928 Fi 128). I de sistnämnda fallen gällde tvisten om en arrendator *på grund av arrendekontrakt* kunde anses vara skyldig att gottgöra vad den andre nödgats utge i skatt.

Enligt rubriken till NJA 1928 A 12 angår fallet fordran å kommunalutskylder. Domstolarna har i fallet förpliktat F. att till en stad utge ett visst belopp. Stadens talan torde emellertid ha varit av civil natur, då anspråket helt grundades på ett avtal. Omständigheterna var följande: F. hade i samband med övertagande av ett bolags lager m. m. enligt kontrakt åtagit sig betalningsansvar för bolagets skulder. Bolaget, vilket häftade i skuld till staden för påförda kommunalutskylder, hade å staden överlåtitt den rätt bolaget, med avseende å nämnda skatteskuld, enligt kontraktet hade gentemot F.

Övergår vi till gällande rätt, synes både TaxF 1956 och UF 1953 innehålla bestämmelser, som kan vara av vikt, då det gäller att bedöma frågan, huruvida domstol kan upptaga till prövning kronans, eventuellt kommuns, yrkande om utbekommande av ifrågavarande skatter.

Med avseende å taxeringsväsendet bör man fästa viss uppmärksamhet därvid, att både kronan och kommun kan uppträda såsom parter i en taxeringsprocess. Taxeringsintendent företräder kronan och äger genom besvär framställa yrkande rörande taxeringsåtgärd, som av taxeringsnämnd vidtagits eller bort vidtagas (74 §, 3 st. TaxF 1956). Kommun äger å sin sida besvärsrätt i fråga om taxering till kommunal inkomstskatt (74 §, 2 st. TaxF 1956).

Det kan synas vara särskilt påkallat att tillåta en domstolstalan, om det först sedan en taxering vunnit laga kraft upptäckts, att taxeringen blivit oriktig till följd av den skattskyldiges falska uppgifter. Emellertid anvisar TaxF 1956 just för denna typ av fall ett administrativt förfarande, innebärande att en skattskyldig kan åsättas taxering i efterhand. Har en skattskyldig lämnat oriktig upplysning eller underlåtit att fullgöra sin uppgiftsskyldighet och har dylikt förfarande föranlett, att han ej blivit taxerad eller att han blivit för lågt taxerad, skall han enligt 114 § TaxF 1956

² Vid denna tid tillämpade man ett system med indelning av de skattskyldiga i olika klasser och uttagande av en viss *avgift* för varje klass. Först genom BevF 1861 skedde den förändringen, att bevilning endast skulle uttagas i två former, bevilning av fast egendom och bevilning för inkomst av kapital eller arbete. Se härom SOU 1942: 49 s. 72, Sandström s. 44 och Wennberg Skattenytt 1962 s. 398.

åsättas eftertaxering. Fråga om eftertaxering prövas av SR, efter framställning från taxeringsintendent eller, i fråga om kommunal inkomstskatt, från kommun (116 § TaxF 1956).

Genom UF 1945 infördes s. k. preliminärbeskattning.³ Preliminär skatt skall erläggas såsom preliminär A-skatt eller preliminär B-skatt (3 §, 2 mom. UF 1953). Preliminär A-skatt utgår med belopp, som anges i skattetabeller (4 §, 1 mom. UF 1953), medan preliminär B-skatt debiteras av lokal skattemyndighet (22 § jämförd med 13 § UF 1953).

Enligt 39 §, 1 mom. UF 1953 åligger det arbetsgivaren att verkställa avdrag för gäldande av preliminär A-skatt, som arbetstagaren har att erlægga. Denna anordning har ansetts kräva vissa påtryckningsmedel mot arbetsgivaren. Således kan han bl. a. bli ansvarig för arbetstagarens skatt. Arbetsgivare, som utan skälig anledning underlåter att vederbörligen fullgöra sin skyldighet att verkställa skatteavdrag, är nämligen jämte arbetstagaren ansvarig för skatt, vilken skatteavdraget skolat avse, till belopp som svarar mot vad han underlåtit att avdraga (75 § UF 1953). Vidare kan arbetsgivaren ådraga sig straff, om han åsidosätter skyldighet att verkställa skatteavdrag (80 § UF 1953) eller att inbetala skatt som innehållits för annan (81 § UF 1953).

Beträffande preliminär B-skatt får den skattskyldige själv ombesörja inbetalningen av skatten. Jfr 52 § UF 1953.

Enligt 22 § UF 1953 ankommer det på lokal skattemyndighet att bl. a. debitera preliminär B-skatt samt slutlig, kvarstående och tillkommande skatt. Om den skattskyldiges möjligheter att vinna rättelse i debiteringsbeslut, se nedan. Debiterad skatt, som förfallit till betalning men ej guldits, kan indrivnas av utmätningsman, som härvid äger förrätta utmätning eller bevilja införsel (59 § UF 1953 samt 51 och 52 §§ uppbördskungörelse 17/11 1967 (nr 626)).

Med det nuvarande uppbördssystemet kan det, om en skattskyldig erlägger A-skatt, bli aktuellt att rikta ett skattekrav ej endast mot den *skattskyldige* själv utan också mot hans *arbetsgivare*.

Förmodligen saknar domstol liksom i äldre rätt behörighet att pröva ett skattekrav mot den som kronan, eventuellt kommun, påstår vara *skattskyldig*. Av omständigheter, som tyder härpå, kan nämnas att det allmänna äger uppträda som part i en taxeringsprocess, att det finns möjlighet till eftertaxering och att indrivning av skatt kan ske på grundval av debiteringsbeslutet. De rättsfall, som ovan anmärkts med avseende å äldre rätt, är sannolikt alltjämt aktuella.

Om en *arbetsgivare* ej fullgör sin skyldighet att verkställa skatteavdrag, ankommer det på lokal skattemyndighet att besluta om arbetsgivares ansvarighet för arbetstagares skatt (75 § UF 1953). Arbetsgivaren äger överklaga beslutet hos LSR (85 §, 1 mom. UF 1953) och kan genom fortsatta besvär också bringa frågan under allmän förvaltningsdomstols prövning (RÅ 1952 ref. 7). I förevarande mål bevakas kronans intressen av ett allmänt ombud, vilket bl. a. äger besvärsmålsrätt i frågor rörande arbetsgivarens ansvarighet för arbetstagares skatt. Efterkommer arbetsgivaren ej anmodan att erlægga skattebeloppet, kan beloppet uttagas i den ordning, som stadgas i fråga om indrivning av skatt, dock att införsel ej får beviljas (75 §, 3

³ Inom finansvetenskapen torde man i princip undvika termen källskatt för denna beskattningstyp. Se härom Dahlgren m. fl. s. 10 ff och Bratt s. 279.

st. UF 1953). Indrivning kan också ske, om arbetsgivaren verkställt skatteavdrag men ej inbetalat det innehållna beloppet i rätt tid och ordning (77 § UF 1953).

Eftersom uttagandet av ifrågavarande skattebelopp kan ske medelst indrivning synes staten, eventuellt kommun, sakna anledning att behöva anlita domstols hjälp för att erhålla en exekutionstitel mot arbetsgivaren. Skulle en dylik talan ändå instämmas till domstol och skulle domstolen upptaga talan till saklig prövning, uppstår den besynnerliga situationen, att utgången av målet ej är avgörande för frågan, om beloppet skall kunna uttagas genom exekutiva åtgärder eller ej. Skulle domstolen ej bifalla talan, kan käranden oavsett domstolsavgörandet få sina önskemål tillgodosedda genom indrivning enligt UF 1953. Sannolikt förhåller det sig dock så, att möjligheten till indrivning utesluter en judiciell prövning av statens, eventuellt kommuns, yrkande att av arbetsgivare utbekomma skattebelopp, som hänför sig till arbetstagares skatt. Jfr HovR:s första avdelning i nedanstående rättsfall.

Åren 1956 och 1957 uppkom i några mål vid HovR över Skåne och Blekinge fråga, huruvida aktiebolags ställföreträdare, som fällts till ansvar jämlikt 80 §, 1 mom., 2 st. UF 1953 (numera 81 §), domstolsvägen kunde förpliktas att till kronan såsom skadestånd utge innehålllet skattebelopp eller del därav. HovR:s första avdelning fann att, då en dylik skatteskuld utmättningsvis kunde uttagas hos arbetsgivaren i samma ordning, som stadgades i fråga om indrivning av skatt, kronans talan ej kunde upptagas till prövning.⁴ Både andra och tredje avdelningarna upptog kronans talan till saklig prövning (NJA 1957 s. 757 I och II). I likhet med andra och tredje avdelningarna prövade HD talan i sak.

I målen åberopade kronan en civilrättslig rättsgrund för sitt ersättningsanspråk, nämligen principerna om skadestånd på grund av brottsligt förfarande. En dylik talan har HD således ej kunnat draga sig undan att pröva. Anledningen till att kronan begagnade domstolsvägen var sannolikt den, att indrivning enligt reglerna i UF 1953 endast kunde verkställas hos arbetsgivaren, dvs. i förevarande fall aktiebolaget. Numera innehåller UF 1953 uttryckliga bestämmelser, enligt vilka ställföreträdare, som verkställt skatteavdrag men uppsåtligen eller av grov oaktsamhet underlåtit att betala det innehållna beloppet i rätt tid och ordning, jämte arbetsgivaren är betalningsskyldig för skattebeloppet (77 a §, 1 st. UF 1953). Bestämmelserna är avsedda att utgöra ett legalt stöd för en ersättningstalan av den typ kronan förde i de anmärkta fallen. I dessa hade HD nämligen förklarat, att den som fälldes till ansvar jämlikt 80 §, 1 mom., 2 st. UF 1953, *i brist på uttryckligt stadgande*, ej kunde förpliktas att såsom skadestånd gälda, helt eller delvis, det arbetstagare ursprungligen påförda skattebelopp som i särskild ordning påfördes arbetsgivare. Kronans ersättningsanspråk mot ställföreträdare bör dock även efter författningsändringen uppfattas såsom varande av civil natur och bör således alltjämt framställas vid allmän domstol (77 a §, 2 st. UF 1953). Se SvJT 1971 rf s. 59.

Arbetsgivare, som underlåtit att göra skatteavdrag och därför nödgats betala skatt för en arbetstagare, äger söka beloppet åter av arbetstagaren (76 §, 4 st. UF 1953). Samma rätt äger ställföreträdaren mot arbetsgivaren (77 a §, sista st. UF 1953). Utmättningsman kan i båda fallen uttaga beloppet hos den ersättningsskyl-

⁴ Åhström SvSkatteT 1957 s. 99.

dige i samma ordning som stadgats i fråga om indrivning av skatt, dock att införsel ej får beviljas. Domstol torde i den mån som möjlighet till indrivning föreligger vara obehörig att pröva ifrågavarande typer av ersättningsanspråk.

Frågan, huruvida det allmänna med tillämpning av skatteförfattningarna kan anses äga en skattefordran mot enskild, är givetvis ej den enda fråga, som kan uppstå, då det allmänna riktar ett skattekrav mot enskild. Skulle det framställda kravet t. ex. kollidera med andra borgenärs intressen, kan det uppkomma tvister, som oftast hör till domstols prövning. Det har också hänt att den, mot vilken kravet riktats, påstått att han ägt en kvittningsgill motfordran eller att skattefordran blivit prekluderad. Dylika frågor har ansetts böra avgöras av domstol.

Till fullgörande av HovR:s dom i det nedan anmärkta rättsfallet NJA 1929 s. 306, genom vilken dom en kommun förpliktats att till ett bolag restituera vissa kommunalutskylder, hade kommunen hos KB nedsatt ett belopp, vilket KB senare hade utanordnat till bolaget. I anledning av HD:s dom i NJA 1929 s. 306, genom vilken HD undanröjde tidigare domar, gjorde kommunen framställning hos KB om återbäring av de till bolaget utanordnade medlen (NJA 1933 s. 597). Vid tiden för denna framställning hade likvidatorn redan av RegR förklarats berättigad att för bolagets räkning återbekomma restitutionsbeloppet (RÅ 1931 ref. 39). I NJA 1933 s. 597 prövade domstol tvist mellan kommunen och den skattskyldige angående *rätta sättet för avräkning och kvittning*.

I RÅ 1961 ref. 33 och 1965 Fi 113 har skattebesvärsmyndighet ansetts ej kunna pröva fråga, huruvida kronan förlorat sin rätt på grund av uraktlåten bevakning efter kallelse å okända borgenärer.

Ett fall, där myndighet visserligen ansågs kompetent att pröva den föreliggande frågan men vilket ändock äger ett visst intresse i sammanhanget, är det följande: I RÅ 1962 ref. 64 hade en arbetsgivare visst år verkställt avdrag för preliminär A-skatt å anställdas löner men ej i vederbörlig ordning inbetalat skatt. Arbetsgivaren hade samma år för egen del erlagt preliminär B-skatt. Sedan han nästföljande år försatts i konkurs, hemställde konkursförvaltaren om återbetalning av den preliminärt erlagda B-skatten. LSt ansåg sig jämlikt 121 § KL kunna begagna fordringen (A-skatten) till kvittning mot skulden (B-skatten). Med stöd av 68 §, 4 mom. UF 1953 beslöt LSt att statsverkets skuld skulle kvittningsvis avräknas mot statsverkets fordring. KR fann ej skäl att göra ändring i LSt:s resolution.⁵ Konkursförvaltaren besvarade sig hos K.M:t, varvid han bl. a. anförde att KR syntes ha prövat förutsättningarna för kvittning enligt KL, vilket var en prövning som var förbehållen den judiciella och ej den administrativa myndigheten. RegR ansåg dock att den i målet föreliggande frågan avsåg rätt att erhålla restitution av inbetalad preliminär B-skatt och *var att bedöma enligt bestämmelserna i UF 1953*.

II. Frågor om återfående av erlagd skatt

Yrkanden om återfående av vad som erlagts i statlig inkomst- eller förmögenhetsskatt eller allmän kommunalskatt kan tänkas vara baserade på olika grunder. I det följande kommer särskild uppmärksamhet att ägnas tre typer av talan. Först och främst kommer undersökningen att omfatta det fallet, att en talan grundas på be-

⁵ I en uppsats i SvSkatteT 1960 s. 482 ff kommenterar Eilard KR:s utslag. Han anser (s. 485) bl. a. att, om KR:s utslag innebar ett avgörande i sak av en fråga om kvittning i konkurs, detta ej torde kunna anses ha kraft av res judicata. Eilard bedömer saken så, att LSt i likhet med en enskild borgenär tillika gäldenär gjorde gällande ett kvittningskrav och vann stöd av den överordnade administrativa myndigheten.

gångna felaktigheter vid taxeringen eller vid debiteringen av slutlig, kvarstående eller tillkommande skatt (A nedan). Vidare har det ansetts vara skäl att uppmärksamma det fallet, att en person, vars taxerings- eller debiteringsbesvär vunnit bifall, yrkar att utfå vad han på grund av det administrativa beslutet tillerkänts (B nedan). Slutligen skall den situationen behandlas, att en person yrkar att återfå erlagd preliminär skatt, innan han blivit debiterad slutlig skatt (C nedan).

A. Talan grundad på oriktig taxering eller oriktig debitering av slutlig, kvarstående eller tillkommande skatt

Vill en person återbekomma erlagd skatt av det skälet att han anser, att han taxerats till för högt belopp eller att han påförts högre skatt än vad som bort ske, innehåller TaxF 1956 och UF 1953 bestämmelser rörande de administrativa rättelsemöjligheter, enligt vilka han kan få sin taxering eller sin debitering av slutlig, kvarstående eller tillkommande skatt ändrad.

Det ankommer i princip på taxeringsnämnd att besluta, huruvida och till vilket belopp taxering till kommunal inkomstskatt samt till statlig inkomst- och förmögenhetsskatt skall åsättas en skattskyldig (66 §, 1 st. TaxF 1956). Besvär över taxeringsnämnds beslut om taxering skall anföras hos LSR, dock att besvär i vissa fall skall prövas av den mellankommunala skatterätten (73 § TaxF 1956). Beslut av SR överklagas hos KR, mot vars beslut talan i sin tur eventuellt kan fullföljas hos RegR (33 § FPL). Vid sidan av den vanliga besvärsvägen, för vilken gäller att besvär över taxeringsnämnds beslut skall ha inkommit senast den 15 augusti under taxeringsåret (76 § TaxF 1956), anvisar TaxF 1956 vissa möjligheter att i särskild ordning uppnå rättelse i taxeringsbeslut. För det första kan den skattskyldige, om han ej erhållit föreskriven underrättelse om taxeringsnämnds beslut i taxeringsfråga senast den 15 juli under taxeringsåret, anföra besvär hos SR intill utgången av året efter taxeringsåret eller, om han ej under taxeringsåret erhållit debetsedel å slutlig skatt, inom ett år efter det så skett (99 § TaxF 1956). Vidare äger den skattskyldige att inom 5 år efter taxeringsåret anföra särskilda besvär, om hans taxering av vissa i förordningen angivna orsaker blivit felaktig eller om han eljest kan åberopa omständighet eller bevis som bort föranleda väsentligt lägre taxering (100 § TaxF 1956). Talan mot beslut av SR och KR på grund av anförda särskilda besvär får föras i vanlig ordning.

Vad angår debiteringsbesvär kan den skattskyldige, vare sig han nu erlägger A- eller B-skatt, söka rättelse hos den lokala skattemyndigheten, om han menar att slutlig, kvarstående eller tillkommande skatt blivit genom fel vid debiteringen obehörigen eller med oriktigt belopp honom påförd (84 § UF 1953). Besvär över beslut i dessa frågor kan i tur och ordning anföras hos LSR (85 §, 1 mom. UF 1953), KR och eventuellt RegR.

Av den lämnade redogörelsen framgår att det är väl sörjt för administrativa rättelsemöjligheter vad gäller såväl taxerings- som debiteringsfel. Genom anförande av extraordinära taxeringsbesvär kan man t. o. m. i ett flertal betydelsefulla fall vinna rättelse av en lagakraftvunnen taxering. Förmodligen är man till följd av den omständigheten, att det finns regler om bestämda administrativa beslutsförfaranden och besvärsordningar, berättigad att draga den slutsatsen att domstol som re-

gel är obehörig att pröva talan om återfående av skatt grundad på att någons taxering eller debitering av slutlig, kvarstående eller tillkommande skatt är behäftad med fel. Från rättspraxis kan anföras dels två fall där domstol, då taxeringsfrågan förekommit som prejudicialfråga, undvikit att pröva frågan och dels ett fall där domstol ansett tvisten gälla frågan om vederbörandes rätta taxering och därför avisat den instämnda restitutionstalan.

De två första fallen är dessa: I NJA 1903 s. 96 hade ett aktiebolag till följd av en f. d. styrelses försummelse förlorat rätten att fullfölja talan i fråga om sin taxering. Bolaget instämde därför nämnda styrelse till domstol och yrkade att, då det måste antagas att bolaget utan styrelsens försummelse skulle ha blivit taxerat för lägre inkomstbelopp, styrelseledamöterna måtte förpliktas, en för alla och alla för en, att till bolaget utge det belopp, som utgjorde den förlust bolaget åsamkats genom den högre taxeringen. Domstol ansåg att prövning ej kunde äga rum, om och i vad mån taxeringen skulle, därest vissa handlingar i behörig tid avlämnats, ha blivit nedsatt under det av taxeringsnämnden bestämda beloppet. Frågan i SvJT 1920 rf s. 31 var, huruvida beslut om nedsättning av taxeringsvärde, som för *visst* år åsatts fast egendom, medförde rätt att återbekomma "vägskatt", som för ett följande år inom taxeringsperioden utgått efter samma taxeringsvärde. Domstolarna synes ha ansett sig ej kunna korrigera taxeringsvärdet, varför de följaktligen kom att ogilla käromålet.

Det tredje fallet är det följande: I NJA 1916 A 236 hade det skattskyldiga subjektet, en bank, förbisett att KF 28/10 1910 (nr 115) om inkomst- och förmögenhetsskatt i ett visst hänseende ändrats och därför uppgjort sin deklaration med ledning av de äldre bestämmelserna. På grund av misstaget hade banken debiterats högre inkomstskatt än vad den med tillämpning av de nya bestämmelserna var skyldig att erlägga. I målet uppgav banken att, som debiteringen överensstämde med taxeringen, klagan däröver ej kunde föras och att tiden för sökande av ändring i taxeringen längesedan var förbi. Av RÅ 1913 F 312 framgår att banken ändå försökt vinna rättelse genom anförande av taxeringsbesvär. KR, i vars utslag RegR ej gjort ändring, hade förklarat att, som klaganden ej hos vederbörande prövningsnämnd sökt ändring i sin taxering, samt nämnden lämnat taxeringen oförändrad, besvären ej mot innehållet i 49 §, 1 mom. KF 28/10 1910 (nr 115) kunde komma under prövning. Banken yrkade nu vid domstol under återopande av stadgandet i 10 §, 5 mom. UP att, då taxeringsnämnden med ledning av den till densamma avlämnade balansräkningen haft skyldighet att kontrollera riktigheten av ovannämnda av banken i dess deklaration lämnade uppgifter, samt i förevarande fall således förelåg en misräkning, som kunde läggas ej allenast banken utan taxeringsmyndigheten till last, K.M:t och kronan måtte åläggas att till banken utge det enligt bankens förmenande för högt debiterade och erlagda skattebeloppet. RR upptog yrkandet till saklig prövning. HovR undanröjde däremot RR:s utslag då bankens talan ej var av beskaffenhet att tillhöra domstols prövning. Slutligen fastställde HD HovR:s dom.

Slutligen skall betonas att det hittills endast varit fråga om yrkanden, vilka grundats å sådana fel som kan rättas genom anförande av taxerings- eller debiteringsbesvär. Åberopar en enskild person andra rättsgrunder för sitt restitutionskrav, kan domstol rentav vara behörig, om grunderna visar sig vara av civilrättslig natur.

I NJA 1933 A 361⁶ hade S. påförts fastighetsskatt till stad för en fastighet, som han tidigare under året hade avyttrat. Till följd av debiteringsbeslutet nödgades S. erlägga skatten. Redan dessförinnan hade fastigheten exekutivt försålts. Efter stämning å staden anförde S. bl. a. att, om staden i enlighet med anteckningen å debetsedeln att "utskylds-

⁶ Nedanstående uppgifter är hämtade från HovR:s dom. Jfr Ljungman s. 127 not 5.

belopp, som icke under vederbörlig uppbördsstämma erlägges, kommer ofördröjligen, jämte därå belöpande 3 % uppbördsprovision, att exekutivt uttagas" ofördröjligen vidtagit åtgärder för skattens exekutiva uttagande, skatten hade kunnat uttagas ur fastigheten med förmånsrätt enligt gällande förmånsrättsordning. Enligt S. hade staden i varje fall gjort sig skyldig till försummelse genom att vid den exekutiva försäljningen underlåta att vid förhandlingssammanträdet bevaka sin rätt på grund av ifrågavarande fastighetsskatt. På grund av det anförda yrkade S. att staden måtte förpliktas att till honom återbetala skattebeloppet. Domstolarna upptog talan till saklig prövning. Vidare har domstol prövat ett *på särskilt avtal* grundat krav om återfående av inkomstskatt (NJA 1923 A 71 och 72). På motsvarande sätt har en person, som besvärat sig över LSt:s beslut om restitutionsränta och härvid ej grundat talan på räntereglerna i UF 1953 utan påstått sig ha tillfogats *skada* genom en tidigare feldebitering av skattemyndighet, fått talan avvisad av högre myndighet (RÅ 1969 Fi 2057).

B. Talan grundad på beslut av skattebesvärmyndighet

Den som vunnit nedsättning i eller befrielse från honom påförd allmän bevillning ägde tidigare efter ansökan hos KB återbekomma vad han för mycket erlagt (78 § BevF 1897, 65 § BevF 1907, 20 § UR 1911, 21 § UR 1917).⁷ Besvär över KB:s beslut kunde anföras hos KR. I sista hand kunde besvären prövas av K.M:t (RegR). Beträffande kommunalutskylder borde ansökan om återbekommande av för mycket erlagd skatt inges till vederbörande kommun (se t. ex. 69 § FKL, 68 § FKS, 74, 75 §§ LKL, 69, 70 §§ LKS). I RÅ 1923 ref. 64 ansåg KB att det ej tillkom KB att besluta om restitution av kommunalutskylder. RegR, å sin sida, förklarade att talan om restitution av för mycket erlagda kommunalutskylder borde handläggas och avgöras i den ordning, som var föreskriven i fråga om klagan över debitering av kommunalutskylder. RegR:s utslag innebar att talan mot kommunens beslut i restitutionsfrågan skulle handläggas i den ordning, som var stadgad för kommunala besvärsmål. Numera sker restitution av all skatt genom LSt:s försorg utan särskild ansökan (68 §, 2 mom. UF 1953; samma bestämmelse i 89 §, 2 mom. UF 1945).

Frågan, huruvida den skattskyldige genom domstolstalan kan erhålla en exekutionstitel å återbetalning av sådan skatt, som enligt myndighets utslag för mycket erlagts, har några gånger förevarit till prövning i högsta instans.

I NJA 1929 s. 306 yrkade en likvidator för ett bolag efter stämning vid HR åläggande för kommun att till honom utge det skattebelopp, bolaget på grund av en utav KR beslutad nedsättning av bolagets taxering ägde återfå av kommunen. (Om taxeringsmålet, se RÅ 1923 Fi 576.) Såväl HR som HovR upptog yrkandet till prövning. Däremot ansåg HD att den av likvidatorn för bolaget förda talan skulle handläggas och avgöras i den ordning, som var föreskriven i fråga om klagan över debitering av kommunalutskylder. I NJA 1930 s. 199 har HD i ett mål om utmätning förklarat att det är klaganden obetaget att efter befogenhet i vederbörlig ordning söka restitution av vad han efter slutligt vunnit ändring i taxeringen kunde finnas ha nödgats för mycket gälda i kommunalutskylder och progressivskatt.

Av de anförda fallen torde följa, att det vanligtvis ej tillkommer domstol att pröva talan om utfående av skattebelopp, som en person påstår att han genom beslut

⁷ Innan uttryckliga författningsbestämmelser fanns, torde förfarandet ha varit praxis. Se Davidson s. 243.

i taxerings- eller debiteringsmål berättigats återfå. Uppstår tvist mellan en enskild person och en restitutionsmyndighet rörande den rätta tolkningen av ett beslut av skattebesvärsmyndighet, är den enskilde hänvisad att i administrativ väg överklaga myndighetens beslut i restitutionsfrågan. Besvären synes kunna anföras i den ordning, som i allmänhet gäller för uppbörds mål, dvs. hos KR och eventuellt RegR. Däremot torde tvisten ej kunna dragas under domstols prövning.

Skulle kronan eller kommun väcka talan vid domstol om återfående av restituerade medel, blir en dylik talan i de flesta fall att betrakta såsom ett civilt fordringsanspråk. I den mån skatteförfattningarna saknar bestämmelser, som kan anses ge ett legalt stöd åt ett dylikt krav, torde nämligen kronan eller kommun vara nödgad att grunda sin talan på civilrättsliga principer, såsom skadeståndsrättsliga principer eller principerna om *condictio indebiti*. Avsaknaden av en bestämd administrativ handläggningsordning för prövning av dylika frågor utgör en annan omständighet, som antyder att domstol bör vara kompetent att handlägga ifrågavarande tvister.

I NJA 1932 s. 32 hade KR med ändring av prövningsnämnds beslut nedsatt ett bolags taxering. Efter ansökan av bolaget hade KB utanordnat vissa utskyldsbelopp. I anledning av besvär av kronans ombud hade RegR på det sätt ändrat KR:s utslag, att de överklagade taxeringarna hade fastställts. (Angående KB:s praxis att utanordna skattemedel innan ett utslag vunnit laga kraft, se RÅ 1924 ref. 1.) Kronan yrkade efter stämning vid HR att, då likvidatorn av bolaget och en annan aktieägare deltagit uti ett i strid med bestämmelserna i 112 § ABL 1910 fattat beslut om skifte av bolagets tillgångar, likvidatorn och aktieägaren måtte förpliktas att till KB inbetala utskyldsbeloppen. Domstolarna upptog kronans yrkande till saklig prövning.

I NJA 1901 A 157 hade KR med ändring av prövningsnämnds beslut nedsatt T:s taxering. Stadsfullmäktige i L. hade beslutat att vid KR:s utslag låta bero och bemyndigat stadens drätselkammare att till T. restituera vad han kunde vara berättigad att återfå. Med anledning härav hade T. återbekommit ett visst belopp. Kronans ombud hade emellertid överklagat KR:s utslag. K.M:t hade därvid höjt T:s taxering. Staden instämde T. till RR med påstående att, som T. bort erlägga kommunalutskylder för det belopp, som K.M:t fastställt, men därav var guldets endast ett mindre belopp, T. måtte förpliktas att utge mellanskillnaden. Domstolarna upptog stadens talan till saklig prövning.

Självfallet har domstol slitit tvist angående bättre rätt till restituerade medel (NJA 1925 A 450).

C. Talan grundad på den omständigheten att erlagd preliminär skatt ej kan anses motsvara den beräknade slutliga skatten

Skulle en skattskyldig önska uppnå bättre överensstämmelse mellan den preliminära och den motsvarande slutliga skatten, anvisar UF 1953 ett särskilt jämningsförfarande (45 §, 1 mom.).⁸ Jämningen, som verkställes av lokal skattemyndighet (46 §, 1 mom.), innebär att det föreskrives ändrade grunder för uttagande av den preliminära skatten (45 §, 1 mom.). Har den skattskyldige inbetalat preliminär skatt, som med *visst* belopp överstiger den beräknade slutliga skatten, ankommer det på den lokala skattemyndigheten att i samband med jämkningen besluta om

⁸ Regeln innebär bl. a. att rättelse av felaktig debitering av preliminär B-skatt sker genom jämkning.

återbetalning av det överskjutande beloppet (45 §, 2 mom.). Även om den inbetalda preliminärskatten ej med *visst* belopp överstiger den beräknade slutliga skatten, äger den lokala skattemyndigheten besluta om återbetalning av för mycket erlagd preliminär skatt, då särskilda omständigheter föranleder därtill (45 §, 2 mom.). I jämningsbeslutet kan den skattskyldige söka ändring hos LSt (85 §, 1 mom.), över vars beslut klagan dock ej får föras (86 §).

Sannolikt utgör den beskrivna ordningen den enda väg, i vilken skattskyldig kan få sina anspråk på återfående av preliminärskatt prövade, innan slutdebitering ägt rum. Domstolsvägen torde således ej stå öppen för honom. Se det nedan anmärkta rättsfallet NJA 1960 s. 180.

Den omständigheten, att det åligger arbetsgivaren att verkställa skatteavdrag, kan tänkas skapa tvister mellan arbetsgivaren och arbetstagaren rörande frågan, i vad mån den senare är skyldig att i ett visst hänseende vidkännas skatteavdrag. Menar arbetstagaren, att hans skattskyldighet ej motiverar ett så stort skatteavdrag eller att den som gjort avdraget saknar befogenhet härtill, gäller tvisten i allmänhet sådan fråga, som kan bedömas av jämningsmyndighet. I det särskilda fallet torde det dock stundom vara svårt att avgöra huruvida en talan, som riktar sig mot arbetsgivaren, avser fråga om utbekommande av lön eller fråga om återfående av preliminärskatt.

Har arbetsgivaren i vanlig ordning inbetalat preliminärskatten till skattemyndighet, torde talan knappast kunna anses angå frågan, huruvida arbetstagaren åtnjutit full lön eller ej. Genom inbetalningen har nämligen arbetstagaren tillgodoförts hela lönebeloppet, då det blir mot hans slutliga skatt det inbetalda beloppet så småningom kommer att gå i avräkning. I stället får tvisten anses gälla frågan, huruvida arbetsgivaren förfarit riktigt, då han inbetalat beloppet till skattemyndigheten i stället för att utge det till arbetstagaren. Under sådana omständigheter synes arbetstagaren ha vänt sig till fel subjekt med sitt yrkande om utfående av preliminärskatt. Han bör nämligen i stället begära jämkning hos behörig myndighet, på vilken det härvid ankommer att avgöra frågan, huruvida inbetalningen av preliminärskatten skett till för högt belopp eller ej, dvs. frågan om arbetsgivaren förfarit riktigt eller ej. Sannolikt är domstol överhuvudtaget ej behörig att pröva arbetstagarens talan.

I NJA 1960 s. 180 hade domstolarna olika meningar rörande innebörden av en enskild persons talan. En förare av en kronans bil hade av domstol förpliktats att till O. utge ersättning för bl. a. förlorad arbetsförtjänst. Vid utanordnande av denna ersättning verkställde kronan avdrag för gäldande av preliminär A-skatt och inbetalade för O:s räkning det innehållna beloppet till uppbördsmyndighet. Efter stämning å kronan yrkade O., som påstod att kronan ej ägt verkställa nämnda avdrag, åläggande för kronan att till O. utge mot avdraget svarande belopp. HovR ansåg att målet avsåg fråga om skyldighet för kronan att i egenskap av ansvarig för en kronan tillhörig bil utge *skadestånd* för förlorad arbetsförtjänst. HD fann däremot talan gälla frågan, huruvida kronan med stöd av UF 1953 ägt att å den del av O. tillkommande skadestånd, som utgjort ersättning för förlorad arbetsförtjänst, *verkställa skatteavdrag* med omtvistade beloppet i stället för att betala detta till O. personligen. I sitt beslut erinrade HD också om att det enligt UF 1953 tillkommer lokal skattemyndighet och, efter besvär, vederbörande LSt att pröva och avgöra, huruvida skatteavdrag skall ske. Enligt HD kunde O:s talan ej upptagas till prövning av allmän domstol.

Har arbetsgivaren underlåtit att inbetala det avdragna beloppet till skattemyndighet, bör domstol däremot vara behörig att pröva arbetstagarens talan mot arbetsgivaren om utbekommande av det belopp denne hållit inne av lönen. I samband med jämkningen synes nämligen en skattskyldig endast kunna få restitution av sådan preliminärskatt, som inbetalats till myndighet.

§ 3. Mål om vissa omsättningsskatter

Skatt, som utgår vid omsättning av varor och tjänster, kan vara antingen en generell skatt eller en punktskatt.

Genom AVaruskF infördes den allmänna varuskatten, vilken enligt bestämmelserna i förordningen skulle erläggas för varor, som försålles eller på annat sätt tillhandahölls eller togs i anspråk inom riket samt för varor, som infördes till riket. Vidare skulle skatten i den omfattning, som angavs i förordningen, erläggas för tjänsteprestationer, som tillhandahölls inom riket. Från och med den 1 januari 1969 har den allmänna varuskatten ersatts av en mervärdesskatt, vilken kommit att omfatta fler varor och tjänster än varuskatten.

Indirekta skatter å viss förnödenhet eller tjänst har funnits sedan länge och har bibehållits även efter tillkomsten av en generell omsättningsskatt. Bland punktskatter, som utgår vid sidan av mervärdesskatten, märks särskild varuskatt på choklad- och konfektyrvaror samt skönhetsmedel, malt- och läskedrycksskatt, tobaksskatt, allmän energiskatt, bensinskatt, brännoljeskatt, gasolskatt och omsättningsskatt på motorfordon. Bestämmelser rörande förfarandet vid uttagande av dessa skatter är i huvudsak meddelade i KonsskörfF.¹

I. Den generella omsättningsskatten

I samband med övergången till mervärdesskatt har själva beskattningsförfarandet beträffande den generella omsättningsskatten undergått vissa förändringar.

Tidigare tillämpades ett preliminärbeskattningssystem, som väsentligen var uppbyggt efter samma principer som det system, som gäller för inkomstbeskattningen. Det ålåg den skattskyldige att dels inbetala preliminär allmän varuskatt (46 §, 1 mom. AVaruskF), dels avge deklaration rörande sin skattepliktiga omsättning och om grunderna för omsättningens beräkning (21 §, 1 mom. AVaruskF). Den skattepliktiga omsättningen fastställdes vid ett särskilt taxeringsförfarande (27 § AVaruskF) och påförandet av slutlig, kvarstående eller tillkommande allmän varuskatt skedde vid ett särskilt debiteringsförfarande (48 § AVaruskF). Beträffande taxeringen och uppbörden gällde i huvudsak samma regler som vid inkomstbeskattningen. Frågan om domstols befogenhet att taga befattning med frågor rörande statlig och kommunal inkomstskatt har blivit utredd redan i föregående avsnitt och de principer, som där framkommit, synes också ha varit tillämpliga på frågor rörande allmän varuskatt.

¹ 3 a § KF 25/5 1941 (nr 251) om särskild varuskatt; 3 § KF 27/5 1960 (nr 253) om tillverkning och beskattning av malt- och läskedrycker; 4 § KF 16/6 1961 (nr 394) om tobaksskatt; 18 § KF 31/5 1957 (nr 262) om allmän energiskatt; 4 § KF 7/4 1961 (nr 372) om bensinskatt; 2 § KF 15/12 1961 (nr 653) om brännoljeskatt; 2 § KF 29/5 1964 (nr 352) om gasolskatt; 5 § KF 23/11 1956 (nr 545) angående omsättningsskatt å motorfordon i vissa fall.

Genom tillkomsten av MervärdeskF har det särskilda taxeringsförfarandet avskaffats och ersatts av ett fastställelseförfarande av den typ, som tillämpas vid punktskatterna. Ett dylikt fastställelseförfarande förutsätter att den skattskyldige avger deklarationer och att han i samband därmed självmant inbetalar skatten. Först om han ej vederbörligen fullgör sina skyldigheter meddelas beslut om fastställelse av skatt.

LSt:s beslut om fastställelse av mervärdesskatt är preliminärt eller slutligt (31 § MervärdeskF). Har den skattskyldige lämnat deklaration anses skatten fastställd i enlighet med deklarationen genom preliminärt beslut (32 § MervärdeskF). Nytt preliminärt beslut om fastställelse av skatt meddelas när framkomna omständigheter föranleder ändring av tidigare preliminärt beslut (33 § MervärdeskF). Slutligt beslut om fastställelse av skatt meddelas på begäran av den skattskyldige (36 § MervärdeskF).

Det är föga sannolikt att domstol skulle anse sig behörig att pröva en talan av staten om utfående av mervärdesskatt. Av omständigheter, som tyder härpå, kan nämnas möjligheten till efterbeskattning, vilken föreligger om den skattskyldige i deklaration eller på annat sätt lämnat oriktig uppgift till ledning för fastställelse av skatt eller underlåtit att lämna deklaration eller infordrad uppgift samt detta har föranlett att skatt ej fastställts eller fastställts till för lågt belopp eller medfört att skatt återbetalats med för högt belopp (38 § MervärdeskF). Vidare föres det allmännas talan i mål och ärenden, på vilka MervärdeskF äger tillämpning, av ett allmänt ombud, om vilket i fråga om mål eller ärenden rörande mervärdesskatt gäller vad som föreskrives om taxeringsintendent i de bestämmelser i TaxF 1956, som rör besvär över LSR:s och KR:s beslut (50 och 57 §§ MervärdeskF). Dessutom gäller att, om skatten ej betalas i behörig tid och ordning, skatten kan indrivnas, varvid bestämmelserna i UF 1953 om indrivning gäller i tillämpliga delar (48 § MervärdeskF).

Den skattskyldige kan vinna rättelse i ett preliminärt fastställelsebeslut genom att anföra omständigheter, som föranleder att nytt preliminärt beslut meddelas (33 § MervärdeskF). Vill han däremot anföra formliga besvär, får han påkalla LSt:s slutliga beslut. Talan mot slutligt beslut, som meddelats på den skattskyldiges begäran, eller mot beslut om efterbeskattning får av den skattskyldige föras genom besvär hos LSR (51 § MervärdeskF). Fullföljd sker hos allmän förvaltningsdomstol (33 § FPL). Dessutom äger den skattskyldige en extraordinär besvärsmätt, som nära ansluter till vad som gäller om dylika besvär i 100 och 101 §§ TaxF 1956 (55 § MervärdeskF). Dessa möjligheter att i administrativ väg vinna rättelse utesluter sannolikt möjligheten att få en talan om återfående av erlagd medvärdesskatt prövad vid domstol därför att MervärdeskF skulle ha blivit felaktigt tillämpad.

II. Punktskatter

Reglerna om förfarandet vid uttagande av punktskatter är sammanförda i KonsskörfF. Tidigare fanns förfaranderegler utspridda på ett flertal författningar, av vilka VaruskF synes ha varit den centrala författningen.

Förfarandet vid beskattningen bygger på åliggande för de skattskyldiga att

avge deklarationer (5 § KonsskförfF) och att i samband därmed inbetala skatten (26 § KonsskförfF). Beslut av beskattningsmyndighet (vanligen riksskatteverket) meddelas endast i särskilda fall. Således skall beslut (som i princip skall vara slutligt) meddelas om skatt anses böra utgå, oaktat deklaration ej avgivits, eller om avvikelse anses böra ske från deklaration (17 §, 1 st. KonsskförfF). Vidare skall beskattningsmyndigheten fastställa skatten genom slutligt beslut, om den skattskyldige begär att sådant beslut skall meddelas (17 §, 2 st. KonsskförfF). Dessutom äger beskattningsmyndigheten att genom beslut om efterbeskattning fastställa skatt som tillkommer (20 § KonsskförfF).

Enligt 28 § KonsskförfF skall på framställning av beskattningsmyndigheten förfallet skattebelopp omedelbart uttagas genom utmätning. Förekomsten av en dylik utmätningsregel bör — av skäl som kommer att närmare utvecklas under § 5, II — medföra att domstol saknar behörighet att pröva kronans yrkande om utfående av någon av ifrågavarande punktskatter.

Den skattskyldige äger besvära sig mot bl. a. slutligt beslut om fastställande av skatt, beslut om efterbeskattning och beslut om återbetalning (39 § KonsskförfF). Besvären prövas av KR (38 § KonsskförfF), mot vars utslag talan i sin tur eventuellt kan fullföljas hos RegR. I äldre rätt saknade skatteförfattningarna som regel uttryckliga besvärsmått. Beträffande tillämpningen av VaruskF ansågs besvär över kontrollstyrelsens skattebeslut kunna anföras i enlighet med vad som i allmänhet gällde om besvär över styrelsens beslut.² Talan kunde således fullföljas hos K.M:t och på så sätt bli föremål för RegR:s prövning.

I rättsfallet NJA 1950 s. 333 har enskild vid domstol yrkat, att kronan måtte förpliktas att utge vad i varuskatt för mycket erlagts.

Bakgrunden till fallet var följande: RegR hade efter besvär ej gjort ändring i kontrollstyrelsens beslut att hos ett bolag uttaga retroaktiv varuskatt för vissa halvfabrikat inom konditoribranschen (se härom RÅ 1942 Fi 564, 1944 Fi 480, 1007). Svea HovR hade däremot i samma fall ogillat ansvarstalan för underlåten deklaration.³

Bolaget instämde därefter kronan till domstol och yrkade, att kronan måtte förpliktas att till bolaget utge retroaktiv skatt med avdrag för visst belopp, som redan återbetalats till bolaget. RR och HovR upptog talan till saklig prövning. HD undanröjde däremot domstolarnas domar, då talan ej kunde upptagas till prövning av allmän domstol. Av NRev:s betänkande framgår att skälet till att talan ej ansågs kunna prövas i judiciell väg var att det enligt VaruskF samt KK 19/6 1942 med vissa bestämmelser rörande uppbörd av accis eller skatt, som skall inbetalas till kontrollstyrelsen, m. m., sammanställda med instruktionen för kontrollstyrelsen och RegRL, tillkom kontrollstyrelsen och, vid besvär över dess beslut, RegR att pröva och avgöra, huruvida och i vad mån för vara, tillverkad inom riket, skulle uttagas varuskatt ävensom huruvida vid betalning av sådan skatt skulle erläggas avgift, som avsågs i berörda kungörelse.

Den omständigheten, att det fanns författningsbestämmelser, enligt vilka styrelsen och RegR hade att pröva och avgöra frågorna, huruvida och i vad mån skatt skulle uttagas, medförde således att HD ansåg sig obehörig att pröva ifrågavarande talan.⁴ Det är ej osannolikt, att RegR:s förekomst i den administrativa besvärssord-

² SOU 1957: 50 s. 46 f.

³ Uppgift hos Ljungman s. 130 not 4.

⁴ Jägerskiöld (Tjänstemannarätt II: 2 s. 522) och Sundberg (Sundberg s. 393 not 1) har uttryckt missnöje över HD:s avgörande. Se också Ljungman s. 130.

ningen inverkade på kompetensfördelningen i fallet. Det finns nämligen några äldre notisfall i NJA, i vilka domstol prövat fråga om återbekommande av skatt av ifrågavarande typ, då frågan i administrativ väg endast har kunnat underkastas regeringens prövning.

I NJA 1927 A 220 har allmän domstol prövat talan om restitution av tobakslicensavgifter. Beklagligt nog har HD ej yttrat sig i kompetensfrågan. Ljungman förmodar att domstolarna har ansett, att det administrativa förfarandet ej lämnade tillräckliga rätts-skyddsgarantier.⁵ JR Santesson framhåller att frågan i målet ej rörde, huruvida erlagda avgifter blivit rätteligen påförda, utan endast, huruvida på grund av sedermera skedd nedsättning i priskurantpriserna importören ägde återfå sådana avgifter.⁶ Dessutom anmärker han att licensavgiftens belopp uträknades av Aktiebolaget svenska tobaksmonopolet med rätt för importör att hos K.M:t i statsrådet begära fastställande av avgift samt att ansökan om restitution av erlagd avgift prövades av K.M:t i statsrådet.

Vidare har domstol i NJA 1900 A 380 prövat tvist mellan bolag, å ena sidan, och K.M:t och kronan, å andra, om återbekommande av erlagd brännvinstillverkningsskatt. I fallet hade bolaget till ett läns ränteri inlevererat ett belopp, utgörande skatt för brännvin, som enligt avtal mellan bolaget och S. skulle för bolagets räkning tillverkas vid ett S. tillhörigt bränneri. Innan tillverkningen kommit till stånd, hade bränneriet emellertid blivit stängt till följd därav, att det upptäckts att S. de senaste åren hade undansnillat brännvin från beskattning. Bolaget hade, sedan det fått kännedom om stängningen, gjort ansökan hos KB att få beloppet överfört till ett annat läns ränteri och härvid anförde att det inlevererade beloppet ej varit avsett att utgöra skatt för redan tillverkat brännvin utan för sådant som skulle ha kommit att tillverkas. KB hade funnit ansökningen ej kunna bifallas, då beloppet blivit inlevererat såsom skatt för vid bränneriet tillverkat brännvin (res. 4/5 1897). K.M:t hade lämnat bolagets besvär utan bifall (brev till KB 18/6 1897). I förevarande mål instämde bolaget K.M:t och kronan till domstol med yrkande att återbekomma ifrågavarande belopp. K.M:t och kronan bestred käromålet, enär beloppet blivit levererat såsom skatt för vid bränneriet tillverkat brännvin samt statsverket ägde fordran till större belopp av skatt för brännvin, som undansnillats från beskattning. Domstolarna ingick i saklig prövning av målet.

§ 4. Tullmål

Gods, som införes till Sveriges tullområde för att därinom förbrukas eller nyttjas, är enligt 144 § TullSt 1927 underkastat förtullning. Enligt tullstadgans terminologi menas med förtullning tullklarering, varigenom gods med tillämpning av tulltaxan jämte dithörande stadganden helt frigöres från tullverkets befattning (8 § TullSt 1927).

Vid förtullningen skall i första hand tulltaxering äga rum (145 §, 1 st. TullSt 1927). Härvid fastställas godsets art enligt tulltaxan och utföres därmed sammanhängande bestämmningar (8 § TullSt 1927). Finner tullmyndigheten godset vara tullpliktigt, skall tullbeloppet uträknas i enlighet med tulltaxeringen och påföras den skattskyldige vid tiden för godsets förtullning (145 §, 4 st. TullSt 1927; stadgandets lydelse enligt KK 3/6 1966 (nr 346)). Å beloppet skall särskild räkning utställas.

Gods, som förtullas, får ej utbekommas från tullverket förrän å godset belö-

⁵ Ljungman s. 131.

⁶ Santesson i NJA 1950 s. 344.

pande tull erlagts eller deponerats (152 § TullSt 1927; stadgandets lydelse enligt KK 27/6 1969 (nr 474)). Har betalning av tull ej skett inom viss tid, skall godset försäljas å tullauktion (160 § TullSt 1927).

Tillsammans med tullen uppbär tullverket andra skatter och avgifter vid införsel till riket, såsom särskild varuskatt, tobaksskatt, bensinskatt, brännoljeskatt och vissa prisregleringsavgifter. Skatterna eller avgifterna erlägges till tullverket i den ordning, som är föreskriven beträffande tull.¹

1. Äldre rätt

Till en början behandlar jag frågan, huruvida GenTullSt kan anses ha kunnat få anspråk på att utfå debiterade tullavgifter provade vid domstol.

Den retentionsrätt, som tullverket har till gods som förtullas, är förmodligen tänkt att skapa nödig säkerhet för fullgörande av enskilds tullförpliktelser. I äldre rätt saknades fördenskull bestämmelser om indrivning eller utmätning på grundval av tullverkets debiteringsbeslut. Retentionsrätten torde emellertid ej alltid ha utgjort ett effektivt påtryckningsmedel mot den skattskyldige. Hade den skattskyldige utbekommit gods mot för låg tull eller tullfritt, vilket kunnat ske till följd av den skattskyldiges svikliga agerande eller lokal tullmyndighets felaktiga förfarande, kunde det bli nödvändigt för tullverket att rikta tullanspråk mot densamme. I allmänhet saknade dock kronan anledning att vända sig mot den skattskyldige. Kronan kunde nämligen i stället göra gällande redogöraransvar hos vederbörande tulltjänsteman och få honom ålagd ersättningsskyldighet i anmärkningsväg. Redogöraren ägde sedan vid domstol söka åter av sakägaren vad han i anmärkningsmålet förpliktats ersätta kronan. Se nedan under kap. XII om tulltjänstemäns redogöraransvar. *Skulle kronan händelsevis ha velat rikta tullkrav direkt mot den skattskyldige, torde detta ha kunnat ske vid domstol.*

I NJA 1902 A 215 provade domstol tullverkets yrkande, att ett bolag, som utan erlaggande av tullumgälder fått sig tillställda varor från ett tullpackhus, måtte bli ålagt att till tullverket utbetala tullbeloppen. Sakomständigheterna i målet framgår i **huvudsak av referatfallet NJA 1899 s. 72. Varorna hade utbekommit från tullverket på grund av svikligt förfarande av en av bolagets anställda, vilken för egen del hade använt de pengar han mottagit av arbetsgivaren för varornas utlösande. I det sistnämnda fallet förde tullverket bl. a. skadeståndstalan mot den anställda. HD förpliktade den senare att i händelse tullverket ej kunde av bolaget, som infört varorna, utbekomma därå belöande tullavgifter utge avgifternas belopp till tullverket.**

Härefter övergår jag till frågan, om domstol kan anses ha ägt att pröva enskild persons talan om återbekommande av erlagd tullavgift.

Då nedanstående mål företogs till avgörande, gällde TullSt 1877 och GenTullStI 1878. Enligt 6 § GenTullStI 1878 handlade GenTullSt bl. a. tvister mellan godsägare och tullmyndighet rörande tullbehandling av gods (6:o) samt ansökningar om

¹ 8 §, 3 p. KF 25/5 1941 (nr 251) om särskild varuskatt; 8 § KF 16/6 1961 (nr 394) om tobaksskatt; 8 § KF 7/4 1961 (nr 372) om bensinskatt; 15 § KF 15/12 1961 (nr 653) om brännoljeskatt; 17 § KF 9/6 1967 (nr 340) med vissa bestämmelser om prisreglering på jordbrukets område.

återbekommande av erlagda tull- eller andra avgifter (8:o). Se också 25 § TullSt 1877. Ändring i GenTullSt:s beslut i dylika frågor söktes genom besvär hos K.M:t i vederbörande statsdepartement (32 § GenTullSt 1878).

I NJA 1899 s. 9 (ref. 6) hade en köpmans yrkande att restitutionsvis utfå erlagd tullavgift blivit ogillat av K.M:t. Köpmannen yrkade efter stämning å GenTullSt såsom kronans ställföreträdare att återbekomma avgiften, vilken uttagits på grund av en författning, som ej skulle ha trätt i kraft vid tillämpningen. HovR ansåg att den i saken förda talan, som innefattade yrkande om återbekommande av erlagd tullavgift, jämlikt 10: 26 GRB jämförd med GenTullSt 1878 ej tillkom domstols bedömande. HD fastställde HovR:s dom. I NJA 1904 s. 204 hade E. under protest och på det villkor, att han, om gränsetullrätten frikallade honom från erläggande av den honom avfordrade tullavgiften, skulle återfå densamma, betalt avgiften. E. instämde *tullförvaltaren* till gränsetullrätten med yrkande om förpliktande för honom att återbära tullavgiften. HovR ansåg att E:s talan avsåg restitution av erlagd tullavgift, vilket var en fråga som det ej tillkom domstol att pröva. HD undanröjde HovR:s utslag och visade målet åter till HovR, då E:s anspråk att återfå den av honom erlagda tullavgiften var beroende av frågan, huruvida godset olovligen blivit infört i riket, samt gränsetullrätten, som varit behörig att ingå i bedömandet av denna fråga, jämväl måste anses äga behörighet att pröva omförmälda anspråk.

Av NJA 1899 s. 9 (ref. 6) följer att domstol i princip saknade behörighet att pröva yrkande om återbekommande av erlagd tullavgift, om yrkandet grundades på felaktig tillämpning av någon tullförfattning. Särskilda omständigheter torde i NJA 1904 s. 204 ha orsakat, att domstol ansågs vara kompetent att pröva E:s restitutionstalan.² Enligt HD fick talan anses äga samband med prövning av tvist rörande olovlig införsel av gods till riket. Vidare kan det ha spelat en viss roll, att talan riktades mot tullförvaltaren. Jfr JR Billings yttrande.

II. Gällande rätt

Frågan om varuhavares skyldighet att utge tullbelopp, som han på grund av oriktig avgiftsberäkning hos tullverket ej kommit att erlägga, regleras i TullavgF.

Har i följd av oriktig tillämpning av tulltaxan tullbelagt gods utbekommit mot för låg tull eller tullfritt, åligger det den skattskyldige att inbetala det felande tullbeloppet till tullverket (1 §, 1 st. TullavgF). Krav mot honom skall anställas inom 60 dagar från det tulltaxeringen avslutats, dock att om felet utrönes vid prövning av besvär över tulltaxans tillämpning å godset eller föranletts av att varuhavaren eller hans ombud förfarit brottsligt eller eljest ej varit i god tro betalningsskyldighet åligger varuhavaren, ändå att krav ej anställts inom nämnda tid (1 §, 2 st. TullavgF). Skyldighet att till tullverket inbetala ett felande belopp föreligger också om tull av annan anledning än oriktig tillämpning av tulltaxan uttagits med lägre belopp än vederbort eller ej uttagits, där så bort ske (3 § TullavgF).

Anmärkning, som innefattar krav enligt 1 eller 3 §§ TullavgF, skall avgöras av GenTullSt och riktas mot varuhavare eller annan trafikant, som skolat gälda avgif-

² Jfr Ljungman s. 129 not 2.

ten (1 och 2 §§ TullavgK).³ Föres ej talan mot beslutet inom föreskriven tid, skall det lända till efterrättelse lika med domstols lagakraftätagande dom (6 §, 2 st. TullavgK).

Är ett krav av det slag, att det kan handläggas i anmärkningsmålsväg enligt TullavgK, bör domstol sakna behörighet att upptaga ett sådant krav till prövning. Eljest uppstår den olägenheten, att tullverket i anmärkningsväg kan erhålla en exekutionstitel å ett krav, vilket domstol tidigare ogillat. Det kan ej heller med hänsyn till varuhavaren vara lämpligt att tillåta domstolstalan när den tidsfrist, som uppenbarligen gäller för anställande av en administrativ talan, har gått ut. I nedanstående hovrättsfall synes därför referentens uppfattning böra vinna efterföljd.

I SvJT 1935 rf s. 35 hade en importör till följd av oriktig tillämpning av tulltaxan utbekommit tullbelagt gods från tullverket mot för låg tull. Tullverkets ombudsman yrkade i målet vid domstol att, då varuhavare enligt 1 §, 1 st. TullavgF är skyldig att till tullverket inbetala felande tull och denna skyldighet i förevarande fall, där varuhavarens ombud ej varit i god tro vid förtullningarna, ej är inskränkt till den i nämnda lagrum stadgade tiden, importören måtte förpliktas att till tullverket utge det felande tullbeloppet. Sedan RR prövat yrkandet i sak uppkom i HovR fråga, huruvida RR ägt upptaga målet till bedömande. Referenten i HovR menade att med hänsyn till innehållet i TullavgK talan ej hade bort av RR upptagas till bedömande. HovR:s majoritet ansåg dock att målet ej var att hänföra till sådant anmärkningsmål, som avsågs i 1 § TullavgK, och att hinder förty ej mött för RR att upptaga målet till prövning.

Ändring i beslut om påförande av tull kan ernås dels efter ansökan om rättelse hos lokal tullmyndighet, där felaktigheten blivit begången, dels efter anförande av besvär hos GenTullSt (211 § TullSt 1927).

Ansökan om rättelse kan göras i de fall då lokal tullmyndighet enligt särskilt stadgande är behörig föreskriva om återbetalning av dylik avgift (211 §, 1 st. TullSt 1927). Dylik behörighet föreligger i vissa uppenbara fall, om beloppet ej överstiger ett visst belopp.⁴

Besvärshänvisningarna i 211 § TullSt 1927 innehåller numera i stort sett endast en hänvisning till särskilda stadganden angående besvär över beslut av lokal tullmyndighet.⁵ I 1970 års instruktion för tullverket (nr 961) stadgas att talan mot beslut, som meddelats av chef för eller tjänsteman vid distriktstullanstalt eller chef för kustdistrikt eller gränsdistrikt, föres genom besvär hos GenTullSt (26 §). Mål om beslut av tullmyndighet i samband med in- eller utförsel av vara tillhör allmän förvaltningsdomstols upptagande och avgörande (1 §, 5 p. BehL). Anmärkningsvärt är att GenTullSt redan i tulltaxeringsmålet synes behandla restitutionsfrågan. Samtidigt med att styrelsen bifaller taxeringsbesvären brukar den medge restitution av det belopp, som för mycket erlagts (RÅ 1962 Fi 423, 1965 Fi 276, 1966 Fi 1300, 1411, 1967 Fi 1007, 1054, 1968 Fi 2224 och 1970 Fi 228). Om besvären först skulle ha bifallits i RegR, har RegR undanröjt det överklagade beslutet och

³ Krav kan också framställas i samband med granskning av tullverkets räkenskaper inom riksrevisionsverket genom anmärkning (7 § TullavgK). I praktiken förekommer dock knappast några anmärkningsmål rörande av tullverket debiterade skatter hos riksrevisionsverket. Se härom SOU 1957: 50 s. 50 och Stencil Fi 1971: 4 s. 70 not 1.

⁴ Se härom SOU 1957: 50 s. 49 och Stencil Fi 1971: 4 s. 72.

⁵ KK 14/3 1958 (nr 106) om ändrad lydelse av 211 § TullSt 1927.

visat målet åter till styrelsen för ny behandling (RÅ 1962 Fi 58, 59, 422, 1099, 1529, 1964 Fi 1198, 1967 Fi 465, 466 och 1815).

Vad angår frågan om domstols kompetens diskuteras inom doktrinen huruvida det ovan anmärkta fallet NJA 1899 s. 9 (ref. 6) fortfarande är ett uttryck för gällande rätts ståndpunkt.⁶ Sedan detta fall avgjordes, har RegR inträtt som sista instans i tullmålen, vilket i vart fall ej kan anses ha inneburit någon försvagning av det administrativa rättsskyddet. Detta förhållande samt den omständigheten, att ett bestämt besluts- och besvärsförfarande finns anvisat i författning, tyder enligt min uppfattning på att tullmyndighet alltså bör anses vara exklusivt kompetent att avgöra frågor om återfående av tullavgift.

§ 5. Vissa mål om prisreglering

Enligt vissa fullmaktslagar finns det möjlighet att under extraordinära omständigheter införa priskontrollerande åtgärder. Se bestämmelserna om prisreglering i 2—9 §§ PrisreglL och bestämmelserna om särskilda avgifter i 4—7 §§ RansL. Vidare kan prisregleringsavgifter utgå som ett led i jordbruksregleringen. Genom KF 9/6 1967 (nr 340) med vissa bestämmelser om prisreglering på jordbrukets område har meddelats föreskrifter om avgifter vid tillverkning eller omsättning av jordbruksprodukter och om avgifter vid införsel eller utförsel.

I. Mål om prisclearing under utomordentliga förhållanden

Under andra världskriget visade det sig, att en av de svåraste uppgifterna för priskontrollen var att åstadkomma en jämn prisutveckling trots de stora växlingarna i importpriserna å olika förnödenheter.¹ Olägenheterna av fluktuationerna undanröjdes genom s. k. clearingförfaranden. Ett clearingsystem baseras på att ett visst importpris fastställs som avräkningspris. Den som importerar en vara för lägre pris skall inbetala skillnaden till en clearingkassa, medan den som får betala mer än avräkningspriset skall utfå skillnaden från kassan. Se härom t. ex. 3 § KK 28/6 1940 (nr 650) angående reglering av importpriserna å stenkol och koks m. m.

Genom 4 § RansL har konungen bemyndigats att under vissa extraordinära omständigheter anordna prisclearing. Tidigare hade det ej funnits någon motsvarighet till dessa bestämmelser. De första clearingförfarandena under andra världskriget baserades på frivilliga överenskommelser.² Efterhand kom clearinganordningarna dock att genomföras tvångsvis. Detta skedde vanligtvis så, att K.M:t lämnade bemyndiganden i skrivelser till vederbörande regleringsmyndighet att för vissa angivna ändamål inrätta clearingkassor. Undantagsvis meddelades förordnande om prisclearing i författningsväg. Se KK 28/6 1940 (nr 650).

⁶ Jägerskiöld framhåller att det för avgörande av rättsfrågor vid tiden för NJA 1899 s. 9 (ref. 6) fanns ett specialförfarande stadgat i GenTullStI 1878. Sedan förfarandet år 1922 borttagits anser Jägerskiöld att den i 1899 års rättsfall hävdade principen övergivits. Se Jägerskiöld s. 92 f. Däremot förefaller det Ljungman — även från synpunkten av nuvarande bestämmelser — knappast anmärkningsvärt, att HD i NJA 1899 s. 9 (ref. 6) förklarade allmän domstol obehörig att upptaga yrkande om restitution av förment felaktigt erlagd tull. Se Ljungman s. 129.

¹ KPr 1941 nr 191 s. 1 f.

² SOU 1952: 24 s. 44.

Som regleringsmyndighet utsågs priskontrollnämnden eller någon försörjningskommission. Enligt 2 § KK 28/6 1940 (nr 650) fastställde regleringsmyndigheten avräkningspriserna. Vidare ankom det på myndigheten att fastställa det belopp importören hade att betala till eller erhålla från kassan (3 §). Ändring i beslut av priskontrollnämnden eller försörjningskommission kunde sökas hos K.M:t genom besvär, vilka torde ha upptagits av K.M:t i statsrådet.

Ett clearingsystem kan i princip ge upphov till två typer av fordringsanspråk, nämligen myndighets krav på clearingavgift och importörs anspråk på clearingbidrag.³

Enligt 3 § KK 28/6 1940 (nr 650) skulle importören inge en förbindelse till regleringsmyndigheten att vid anfordran inbetala det belopp, varmed importkostnaden kunde understiga avräkningspriset. Anordningen med en särskild förbindelse tyder på att myndigheten saknade möjlighet att få ett eget beslut om clearingavgift verkställt. Sannolikt skulle en domstol ha prövat en talan om utfående av dylik avgift, i den mån talan grundades på förbindelsen. Däremot är det föga troligt, att domstol härvid skulle anse sig kunna bedöma frågan, huruvida de i kungörelsen föreskrivna beloppen blivit rätt fastställda. Se härom det nedan anmärkta fallet NJA 1952 s. 248.

Skulle, å andra sidan, en importör framställa yrkande om återfående av redan erlagda avgifter, kommer frågan om domstols kompetens att väsentligen bero av den grund importören åberopar till stöd för sin talan. Påstår han att regleringsmyndigheten beräknat avräkningspriset felaktigt, vilket således föranlett honom att inbetala för mycket i clearingavgift, bör en domstol sannolikt avvisa hans talan, oavsett att besvär över regleringsmyndighetens beslut skolat prövas av K.M:t i statsrådet. Se även här det nedan anmärkta rättsfallet NJA 1952 s. 248. Emellertid kan en importör också tänkas stödja sin restitutionstalan på en rent civilrättslig rättsgrund — exempelvis kan han, om han av misstag skulle ha inbetalt för hög avgift till myndigheten, åberopa principerna om *condictio indebiti* — och i så fall bör hans talan kunna prövas av domstol.

Som nämnts kan en importör under vissa förutsättningar äga rätt att utfå clearingbidrag från clearingkassan. Fråga om domstols kompetens att pröva yrkande om utbekommande av dylikt bidrag var före i fallet NJA 1952 s. 248.⁴

Inom statens reservförrådsnämnd hade K.M:t inrättat en särskild clearingkassa för reglering av marknadspriserna å rör och rörämnen. Clearingen innebar att priskontrollnämnden skulle fastställa ett självkostnadspris för importerad vara och att skillnaden mellan detta pris och avräkningspriset skulle läggas till vid beräkningen av vad importören ägde utfå från clearingkassan respektive hade att inleverera till den. Ett bolag hade hos priskontrollnämnden begärt utbetalning ur clearingkassan och därvid angivit ett visst fakturabelopp. Priskontrollnämnden hade emellertid såsom självkostnadspris godkänt ett lägre pris än det angivna fakturabeloppet. Sedan bolaget anfört besvär över priskontrollnämndens beslut, hade K.M:t ej funnit skäl göra ändring i överklagade beslutet. I fallet instämde bolaget kronan till domstol och yrkade att, då bolaget genom nämnda beslut tillskyndats förlust med visst belopp, kronan måtte förpliktas att till bo-

³ Om begreppen "clearingavgift" och "clearingbidrag", se 4 § RansL.

⁴ Fallet är ofta anmärkt i litteraturen. Se i första hand Eek FT 1955 s. 16 ff, men också Petrén SvJT 1955 s. 623 not 3, Jägerskiöld SvJT 1959 s. 158 not 3, Jägerskiöld Allmän s. 68 not 1, Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 2 s. 522, Strömholm SvJT 1962 s. 548 och Strömberg s. 211.

laget utge nämnda belopp. HD förklarade att det av importören framställda anspråket på ersättning från clearingkassan, vilket grundades därå att självkostnadspriset blivit oriktigt bestämt, ej kunde bli föremål för prövning av domstol. Såsom motiv anförde HD att det med hänsyn till innehållet i K.M:ts beslut om inrättandet av clearingkassan och sambandet mellan clearingen och den allmänna priskontrollen måste antagas ha varit avsikten, att av priskontrollnämnden eller, efter överklagande, av K.M:t meddelat beslut, varigenom fastställdt avräkningspris å viss vara eller självkostnadspris för särskild importörs eller tillverkares vara, skulle innefatta ett slutgiltigt avgörande och att således bestämmande av dylikt pris skulle vara undantaget från domstols behörighet, och detta oavsett om vid prisets fastställande ståndpunkt tagits till någon fråga, som i annat sammanhang skulle kunnat vara föremål för domstols bedömande.

Av fallet torde först och främst följa att befogenheten att i ett clearingsystem fastställa avräkningspriset är exklusivt förbehållen regleringsmyndigheten. Vidare torde man av fallet, som i viss mån redan framgått, kunna dra slutsatserna, att domstol i mål om utbekommande av clearingavgift saknar behörighet att pröva prejudicialfrågan, om fastställelseavgiften är riktigt beräknad, och att domstol överhuvudtaget ej är behörig att pröva talan om återbekommande av erlagd avgift eller utfående av clearingbidrag försåvitt talan grundas på de bestämmelser myndigheten är satt att tillämpa.

Däremot torde en tvist mellan enskilda subjekt, om ett av myndighet fastställt belopp skulle gälla dem emellan eller ej, tillhöra domstols avgörande. I NJA 1943 s. 330 var fråga, huruvida en lastmottagare var skyldig att erlagga ett fastställt fraktbelopp, som var högre än det som avtalats i ett upprättat certeparti.⁵ Tvisten hänsköts till domstol, sedan K.M:t förklarat att spörsmålet, huruvida frakten skulle utgå enligt bestämmelserna i certepartiet eller efter de i myndighetens beslut fastställda grunderna, ej var av beskaffenhet att kunna prövas i administrativ ordning.

II. Mål om prisregleringsavgifter å jordbruksprodukter

Avgifter, som avses i KF 9/6 1967 (nr 340) med vissa bestämmelser om prisreglering på jordbrukets område, utgår med belopp som konungen eller, efter bemyndigande av konungen, jordbruksnämnden bestämmer (22 §). Uppbörden av avgifterna omhänderhas i allmänhet av tullverket eller jordbruksnämnden.

Avgift, som erlägges till tullverket, debiteras och uppbäres av verket i den ordning, som gäller för tull (17 §). Även i övrigt gäller i sådant fall i tillämpliga delar vad som är föreskrivet om tull. Denna typ av avgift lämnas i fortsättningen åsido; se i stället under § 4 om tullmål.

I fråga om förfarandet hos jordbruksnämnden vid uttagande av *avgifter vid tillverkning eller omsättning* gäller vissa bestämmelser i KonsskörföF — avseende bl. a. fastställande och återbetalning av skatt — såvitt ej jordbruksnämnden har föreskrivit annat (10 § KK 25/8 1967 (nr 524) angående tillämpningen av KF 9/6 1967 (nr 340) med vissa bestämmelser om prisreglering på jordbrukets område

⁵ Clearingförfarandet genomfördes ej endast i fråga om förnödenheter utan också i fråga om vissa tjänster. Exempelvis tillämpades förfarandet på transport av förnödenheter med svenska fartyg mellan utlandet och Sverige. Se härom Dahlin—Dahlgren s. 98.

jämförd med 11 § KF 9/6 1967 (nr 340)). Detta innebär att förfarandet — i likhet med förfarandet hos riksskatteverket vid uttagande av punktskatter (se ovan) — bygger därpå att den avgiftspliktige på eget initiativ skall inbetala avgiften. Det ankommer på jordbruksnämnden att kontrollera, att de avgiftsskyldiga fullgör sina åligganden. Beslut i avgiftsärende meddelas endast i den mån den avgiftspliktige underlåtit att inbetala avgift eller erlagt avgift med för lågt belopp.

Avgift vid tillverkning eller omsättning erlägges inom tid och i den ordning jordbruksnämnden bestämmer (1 § KK 25/8 1967 (nr 524) jämförd med 12 § KF 9/6 1967 (nr 340)). Avgiften kan uppbäras av jordbruksnämnden eller av en privaträttslig sammanslutning under nämndens kontroll.⁶ Om en avgift i det senare fallet ej inbetalas i föreskriven ordning, har det privaträttsliga subjektet att anmäla förhållandet för jordbruksnämnden, som efter undersökning kan fastställa avgiften. På framställning av jordbruksnämnden skall förfallet avgiftsbelopp jämte ränta omedelbart uttagas genom utmätning (24 § KF 9/6 1967 (nr 340)). Besvär i mål angående prisregleringsavgifter torde i regel prövas av allmän förvaltningsdomstol.⁷ Frågan synes dock bero av tolkningen av begreppet ”annan avgift” i 1 §, 6 p. BehL.⁸

Förfarandet vid uttagande av *införsel- eller utförselavgifter* skiljer sig i viss mån från det förfarande, för vilket ovan redogjorts. Se härom SOU 1957: 50 s. 55. I väsentliga hänseenden, som t. ex. i fråga om rättelse- och utmätningsmöjligheter, gäller dock samma regler för införsel- eller utförselavgifter som för övriga prisregleringsavgifter, som uppbäres av jordbruksnämnden.

Frågan, i vad mån domstol kan anses vara kompetent att pröva yrkande om utbekommande eller restitution av ifrågavarande prisregleringsavgifter, skall i det följande diskuteras med avseende å två rättsfall, NJA 1958 C 331 (prövningstillstånd vägrades) och SvJT 1958 rf s. 74. I båda fallen framställdes såväl yrkande om utbekommande av avgifter som yrkande om återfående av redan erlagda avgifter. Saken gällde i NJA 1958 C 331 exportavgifter för ägg, vilka avgifter jordbruksnämnden fastställde med stöd av ett KBr 28/6 1935 angående fortsatta stödåtgärder på äggmarknadens område. I brevet ålades den som erhöll utförseltillstånd skyldighet att, därest för någon vecka ett av nämnden beräknat medelnettoexportpris för ägg översteg ett av nämnden beräknat medelpartipris för ägg i Sverige, för vart kilogram under veckan exporterade ägg i riksbanken inbetala ett av nämnden fastställt belopp, motsvarande skillnaden mellan å ena sidan medelnettoexportpriset efter avdrag av exportkostnader och skälig handelsvinst samt å andra sidan medelpartipriset. Vidare tillades jordbruksnämnden befogenhet att meddela de ytterligare bestämmelser rörande ifrågavarande exportregleringsanordnande och genomförande som prövades erforderliga, däri inbegripet fastställande av grunder för beräkning av förenämnda medelnettoexportpris och medelpartipris. Tvisten i SvJT 1958 rf s. 74 avsåg prishöjningsavgift enligt KK 23/5 1952 (nr 250) om prisregleringsavgift på brödsäd. Denna innebar att pristegringsvinsten för den brödsäd, som vid viss tidpunkt fanns i lager hos handeln och kvar-

⁶ SOU 1957: 50 s. 52 ff.

⁷ Se t. ex. RÅ 1955 Jo 11, 14, 22, 1956 Jo 8, 15—18, 35, 36, 1958 Jo 18, 29, 1959 Jo 26—28, 1960 Jo 15, 1962 Jo 24, 27, 29, 1963 Jo 12, 17, 18, 1964 Jo 1, 30, 31, 1965 Jo 19, 1966 Jo 13, 14.

⁸ Bl. a. har det ansetts att regeringen skall pröva mål om skyldighet att erlägga oguldna förmalningsavgifter samt exportavgifter på ägg. Se SOU 1959: 4 s. 130.

narna, skulle tillkomma staten. I kungörelsen förordnades i 3 § att prishöjningsavgifter skulle inbetalas till Svenska spannmålsaktiebolaget i den ordning statens jordbruksnämnd bestämde och i 4 § att, om prishöjningsavgift ej inbetalades i föreskriven ordning, avgiften fick på framställning av nämnden omedelbart utmätas med det belopp, vartill nämnden efter verkställd undersökning fastställde densamma. Kronan hade i NJA 1958 C 331 efter stämning å en äggexportör yrkat utfå vissa exportavgifter för ägg, varefter exportören hade uttagit genstämmning å kronan samt yrkat bl. a. återfå oriktigt beräknade exportavgifter. I SvJT 1958 rf s. 74 hade ett kvarnbolag instämt statens representant, ovannämnda spannmålsaktiebolag, till domstol med yrkande att återfå utgivna avgiftsbelopp, enär en tredje man, en centralförening, varit den betalningsskyldige i förevarande fall. Detta föranledde statens representant att ansöka om stämning å föreningen under yrkande att föreningen — därest kvarnbolagets talan skulle bifallas — måtte åläggas att utge ifrågavarande prishöjningsavgifter.

I båda fallen ansågs *talan om utbekommande av avgifterna* kunna upptagas till saklig prövning av domstol. Vad gäller NJA 1958 C 331 torde myndighets debiteringsbeslut ej ha varit exigibelt, varför avgifterna ej utan fullgörelsedom av domstol kunnat uttagas tvångsvis. Däremot fanns det i SvJT 1958 rf s. 74 som nämnts uttryckliga författningsbestämmelser, som föreskrev att den av jordbruksnämnden fastställda avgiften omedelbart kunde utmätas. Trots detta förklarade HovR — RR hade tidigare avvisat talan om skyldighet att utge prishöjningsavgift — att domstol borde vara kompetent att pröva ifrågavarande talan. Enligt HovR hade det föreskrivna administrativa förfarandet uppenbarligen haft till huvudsakligt ändamål att skapa en exekutionstitel och skulle träda i tillämpning endast vid utebliven betalning. HovR påpekade att det för andra fall, t. ex. att prishöjningsavgift felaktigt inbetalats till spannmålsaktiebolaget, ej fanns någon administrativ väg för vederbörande att i efterhand vinna rättelse. Detta gav enligt HovR:s mening stöd för antagandet, att avsikten med 4 § KK 23/5 1952 (nr 250) varit att den administrativa prövningen skulle, med uteslutande av domstols prövning, vara slutgiltig. Dessutom fann HovR att spannmålsaktiebolaget formellt sett var ett privaträttsligt rättssubjekt och att bolagets anspråk på prishöjningsavgifter med hänsyn till vad som upplysts om dessas natur och uppgift fick anses vara i varje fall privaträttsligt betonade. Förmodligen har HovR delvis fäst avseende vid att spannmålsaktiebolagets talan förutsatte att kvarnbolagets restitutionstalan skulle bifallas, vilken senare talan som nedan kommer att framgå tillhörde domstols prövning. Emellertid synes det ej ha mött något hinder för spannmålsaktiebolaget att, sedan detta förpliktats restituera avgifterna till kvarnbolaget, rikta anspråk mot föreningen och, om föreningen då ej godvilligt skulle betala, göra framställning hos jordbruksnämnden om erhållande av ett exigibelt debiteringsbeslut.

En av följderna av HovR:s uppfattning i SvJT 1958 rf s. 74 torde vara att en privaträttslig sammanslutning i vissa fall får möjlighet att för framställande av anspråk på prisregleringsavgifter kunna välja mellan en judiciell och en administrativ väg. Utnyttjas båda vägarna samtidigt, kan nämnden, medan tvisten ännu ej är slutligt avgjord av domstol, meddela beslut, varpå utmätning kan erhållas. Vidare är det tänkbart att, sedan domstol ogillat talan, jordbruksnämnden efter anmälan av den privaträttsliga sammanslutningen beslutar om uttagande av avgifterna. I

båda fallen framstår rättegångsvägen såsom överflödig. Den omständigheten, att utmätning av avgifterna oavsett utgången vid domstol kan ske på grundval av nämndens beslut, innebär att domstolen principiellt sett dömer i en fråga, vilken definitivt kan avgöras av det organ ena parten representerar. Det synes vara betänkligt att domstol lånar sig till ett dylikt spegelfäkeri.

Jordbruksnämnden yrkade i NJA 1956 s. 470, att ett bolag måtte förpliktas att utge ett visst belopp avseende prisstegringsavgifter å inneliggande ostlager. Domstolarna upptog yrkandet till saklig prövning. Det var emellertid här fråga om ett rent privaträttsligt förhållande mellan nämnden och bolaget. Utgivandet av prisstegringsavgift var ett villkor för rätt att erhålla statlig lagringsersättning för ost. Det stod bolaget fritt att när som helst avstå från rätten till lagringsersättning och därmed utträda ur kretsen av avgiftsskyldiga. Beträffande huvudfrågan i målet, huruvida skyldigheten att utge prisstegringsavgift var beroende av rätt att framdeles erhålla lagringsersättning, förklarade HD att någon *utfästelse* från statsmakternas sida om framtida lagringsersättning ej gjorts.

Svaret på frågan, i vad mån domstol kan anses vara kompetent att pröva *yrkande om restitution av prisregleringsavgifter* å jordbruksprodukter, torde i viss mån bero av omständigheterna i det särskilda fallet. Först och främst torde man få skilja mellan det fall, att jordbruksnämnden uppbär avgiften, och det fall, att en privaträttslig sammanslutning fullgör samma uppgift. Uppbär jordbruksnämnden avgiften kan den avgiftsskyldige överklaga såväl nämndens debiteringsbeslut som det beslut varigenom nämnden avslår framställningen om restitution. Ankommer det på allmän förvaltningsdomstol att pröva besvären, torde enligt vad som i allmänhet gäller om kompetensfördelningen i skatte- och avgiftsmål domstol vara obehörig att pröva restitutionsyrkandet. Den omständigheten, att besvären skall prövas av K.M:t i statsrådet, torde däremot i och för sig ej utgöra något hinder mot att domstol i allmänhet handlägger restitutionsfrågan. Men även här har vad gäller prisregleringsavgifter den prövning, som anförtrotts myndighet, ansetts i vissa fall vara av det slag, att den ej lämpligen bör utövas av domstol. I NJA 1958 C 331 hade äggexportören besvarat sig över jordbruksnämndens beslut, varigenom hans restitutionskrav avslagits, vilka besvär K.M:t i statsrådet lämnat utan bifall. Med en motivering, som i huvudsak anslöt sig till den HD hade lämnat i det ovan anmärkta clearingmålet NJA 1952 s. 243, förklarade underrätterna i NJA 1958 C 331 sig obehöriga. Sålunda angav RR i sina domskäl, att det med hänsyn till innehållet i 1935 års KBr och sambandet mellan detta och prisregleringen beträffande jordbrukets produkter fick antagas ha varit avsett, att av jordbruksnämnden eller, efter överklagande, av K.M:t meddelat beslut, varigenom fastställts exportavgift för ägg, skulle innefatta ett slutgiltigt avgörande. Uppbär ett privaträttsligt subjekt prisregleringsavgiften, torde förhållandena te sig något olika allteftersom den avgiftsskyldige ursprungligen vägrat inbetala avgiften men till följd av myndighets beslut nödgats utge beloppet eller om han frivilligt gjort inbetalningen. Den som vägrat att frivilligt utge avgiften har således fått frågan om sin avgiftsskyldighet avgjord av behörig myndighet och har på så sätt också öppnat vägen för anförande av besvär i högre instans. I ett dylikt fall torde frågan om domstols kompetens vara att bedöma på samma sätt som då jordbruksnämnden är upp-
bördsmyndighet. Däremot har den som frivilligt erlagt avgiften aldrig fått frågan

om sin avgiftsskyldighet underkastad nämndens eller högre myndighets prövning. Vidare torde han sakna möjlighet att i efterhand bringa frågan under nämnda organs prövning, eftersom det beslut, varigenom den privaträttsliga sammanslutningen vägrat återbetalning, vanligtvis ej är överklagbart. Under sådana omständigheter kan det synas vara påkallat att tillåta en domstolstalan (se RR i SvJT 1958 rf s. 74).

§ 6. Mål om stämpel- och expeditiionsavgifter

Alltsedan slutet av 1800-talet har man gjort skillnad mellan stämpel- och expeditiionsavgift.¹ Syftet med stämpelavgiften är rent fiskaliskt, i det att avgiften utgår såsom en skatt på den allmänna förmögenhetsomsättningen. Expeditiionsavgiften har däremot naturen av en allmän avgift, med vilken man avser att uttaga ett bidrag till förvaltningskostnader. Stämpelavgiften hänför sig i princip till en enskild handling, medan expeditiionsavgiften utgör lösen för myndighets expedition. Tidigare fanns också den principiella skillnaden att, medan stämpelavgiften tillföll statsverket, lösenavgiften tillkom vederbörande befattningshavare såsom bidrag till hans avlöning.²

Numera finns de grundläggande bestämmelserna om stämpel- och expeditiionsavgifter i StämpelskF respektive ExpK. Författningarna har ersatt bl. a. StämpelavgF och ExplösenF. Genom de nya författningarna har införts besvärshästämmelser, som saknar motsvarighet i de äldre författningarna. Vidare ges i StämpelskF föreskrifter, som innebär att möjligheterna att indriva oguldna stämpelskattebelopp numera är väsentligt större än tidigare. Med hänsyn härtill har det ansetts lämpligt att behandla StämpelavgF och ExplösenF i ett avsnitt (I nedan) samt StämpelskF och ExpK i ett annat (II nedan).

I. StämpelavgF och ExplösenF

Beträffande stämpelavgift utgjorde både domstol och myndighet "beskattningsmyndighet". Domstol fastställde stämpelavgift, som skulle erläggas vid sökande av lagfart, inskrivning, inteckning eller betalning samt vid ingivande av handling om lösöreköp (8 § StämpelavgF). I övrigt skedde stämpelbeläggningen i huvudsak genom generalpoststyrelsens försorg. Expeditiionslösen uttogs naturligtvis för både domstols och myndighets expeditioner.

Vad angår frågor om utbekommande av stämpel- eller expeditiionsavgift torde man i första hand böra uppmärksamma, vilka möjligheter som fanns att tvångsvis uttaga en dylik avgift. StämpelavgF innehöll bestämmelser om indrivning endast för två slag av avgifter. Det ålåg för det första sjöfartsstyrelsen att, om en anmälan om köp av fartyg eller fartygslott, då den inkom till styrelsen, ej var försedd med stämpel till behörigt belopp och penningar till det felande stämpelbeloppet ej genast efter erhållen tillsägelse erlades, hos vederbörande ämbetsmyndighet påkalla åtgärd för uttagande av stämpelavgiftsbeloppet i den ordning, som om uttagande

¹ Se härom RRev 1952 s. 122 ff, SOU 1961: 37 s. 78, 93 f och KPr 1964 nr 75 s. 40.

² Jfr KK 30/10 1941 (nr 834) angående redovisning till statsverket av viss expeditiionslösen.

av oguldna kronoutskylder var stadgad (34 §, 1 p., 2 st. StämpelavgF). Vidare kunde generalpoststyrelsen, om den medgivit uppskov å viss tid med skyldigheten att förse lottsedel med stämpel och avgiftsbeloppet ej inbetalades inom den föreskrivna tiden, efter utredning låta indriva beloppet (56 § StämpelavgF).

I stället för möjligheten till indrivning ägde kronan flera påtryckningsmedel för att utbekomma stämpelavgift. Beträffande flertalet avgifter fick handling ej mottagas utan stämpel (34 §, 1 p., 3 st. StämpelavgF) och vid vissa stämpelar var underlåten skattebetalning dessutom belagd med bötesstraff (47 § StämpelavgF). *För utbekommande av stämpelavgift torde emellertid domstolstalan också ha varit möjlig.*

I NJA 1928 s. 10 ansågs det tillåtet att i vanlig civil väg anhängiggöra krav å utgivande av ogulden stämpelavgift för aktier. Kravet framställdes av generalpoststyrelsen, som särskilt påpekade att dess talan ej avsåg utbekommande av skadestånd³ utan utfående av ogulden stämpelavgift. Senare har domstol också prövat generalpoststyrelsens talan om utgivande av lagfartsstämpelavgift (NJA 1932 s. 62 (plenimål) samt NJA 1926 s. 214 och 1928 B 808). Se också NJA 1936 s. 59 angående fondstämpelavgift.

Enligt 19 § ExplösenF fick lösen för expedition, som ej uttagits inom 14 dagar efter det den bort vara för vederbörande att tillgå, utmätas, dock att utmätning ej fick ske, där sådan ej blivit sökt inom ett år och, i fråga om expedition som endast utfärdades på framställd begäran, med mindre det visades att expeditionen blivit begärd. Den omständigheten, att utmätning kunde ske utan något judiciellt avgörande av själva saken, bör ha inneburit att domstol saknade kompetens att pröva en talan om utbekommande av expeditionslösen.

Vad angår enskilds möjlighet att återfå redan erlagd stämpelavgift fanns det i StämpelavgF bestämmelser, som angav vissa vägar, i vilka enskild kunde få dylika anspråk prövade. Enligt 20 § StämpelavgF kunde den som ville föra talan om återfående av stämpelavgift, som erlagts för handling, vars stämpelbeläggning, enligt 35 § StämpelavgF, skulle granskas i HovR, inom viss tid väcka talan i HovR. Talan torde ha väckts genom ansökan.⁴ Talan mot HovR:s beslut fördes genom besvär av enskild part eller advokatfiskalen vid HovR. Om någon i annat fall än som avsågs i 20 § StämpelavgF hade fått vidkännas stämpelavgift, som ej bort utgå eller bort utgå med lägre belopp än det erlagda, ankom det enligt 21 § StämpelavgF på konungen att efter ansökan och prövning av föreliggande omständigheter förordna om restitution av vad i stämpelavgift för mycket erlagts. Enligt 27 §, 3 st. StämpelavgF skulle talan mot generalpoststyrelsens beslut i fråga om stämpelavgift för värdepapper fullföljas i samma ordning, som var stadgad för överklagande av generalpoststyrelsens beslut i allmänhet.

Som framgår fanns det egentligen endast besvärsmöjlighet i fråga om stämpelavgift, som fastställts av HovR, och stämpelavgift för värdepapper, som beslutats av generalpoststyrelsen. Rättelse i beslut av inskrivningsdomare eller underrätt kunde endast vinnas genom ett ansökningsförfarande. Beträffande annan stämpelavgift

³ Märk generalpoststyrelsens yrkande i NJA 1926 s. 214, vilket gick ut på att vederbörande skulle ersätta kronan ett undandraget skattebelopp. Se också kronofogdens yrkande i NJA 1921 s. 341.

⁴ KPr 1964 nr 75 s. 248. Jfr dock SOU 1961: 37 s. 151 (genom besvär). I praxis har talan vanligtvis väckts genom ansökan, se t. ex. NJA 1945 s. 28 och 1946 s. 343.

innehöll StämpelavgF endast regler om möjligheten att hos K.M:t ansöka om restitution. I NJA 1949 s. 687 förklarades HovR ej vara behörig att till prövning upptaga ansökan om återbekommande av stämpelavgift för handling, vars stämpelbeläggning ej skulle enligt 35 § StämpelavgF granskas i HovR. Se ovan om 20 § StämpelavgF. Däremot torde en talan om återbekommande av avgiften efter stämning i vanlig ordning ha upptagits till prövning av domstol.⁵

I NJA 1949 s. 537 förde enskild talan om återfående av fartygsstämpelavgift, vilken avgift det ankom på konungen att enligt 21 § StämpelavgF restituera. K.M:t hade i målet lämnat utan bifall en av rederi gjord ansökan att restitutionsvis återfå fartygsstämpelavgift. Rederiet yrkade efter stämning å kronan att, då stämpelavgift ej bort utgå, kronan måtte förpliktas att till rederiet utge det erlagda stämpelbeloppet. Rederiet anförde bl. a. att, då något rättsavgörande genom K.M:ts resolution ej kommit till stånd, kronan måste anses vara skyldig att på talan av rederiet underkasta sig domstols prövning av rättsfrågan. Kronan invände i första hand mot kravet att, då rederiets talan redan prövats i den särskilda ordning, som var föreskriven för ansökningar om återbekommande av erlagd stämpelavgift, RR jämlikt 10: 26 GRB jämförd med 21 § StämpelavgF saknade behörighet att upptaga rederiets talan till prövning. (I andra hand bestred kronan bifall till rederiets talan och gjorde därvid gällande, att myndigheterna förfarit riktigt vid stämpelbelägningen.) Med avseende å kompetensfrågan åberopade parterna vidlyftiga utlåtanden av sakkunniga, nämligen kronan utlåtanden av Malmgren och Herlitz, vilka ansåg allmän domstol obehörig att upptaga rederiets talan om återfående av erlagd stämpelavgift, samt rederiet utlåtanden av Sundberg, Engströmer och Bagge, vilka däremot fann sådan domstol äga att pröva nämnda talan. De olika slutsatserna hade sin grund i skiljaktigt bedömande av spörsmålet, huruvida genom 21 § StämpelavgF fick anses ha — i likhet med vad som skett genom det i 20 § StämpelavgF stadgade förfarandet — åstadkommits en sådan regel om de i förstnämnda lagrum avsedda frågornas prövning, som enligt 10: 26 GRB uteslöt domstols kompetens. Domstolarna upptog målet till saklig prövning.

Fallet visar, att enskild ej endast var hänvisad att hos K.M:t ansöka om restitution utan också kunde föra talan vid domstol om återfående av erlagt stämpelbelopp. Frågan, huruvida domstol även skulle ha prövat en talan om återbekommande av sådan stämpelavgift, för vars återfående visst förfarande stadgades i 20 eller 27 § StämpelavgF, torde aldrig ha blivit besvarad av praxis. Inom doktrinen synes man ha ansett, att förfarandet i 27 § StämpelavgF uteslöt restitutionstalan vid domstol.⁶ Beträffande domstolsförfarandet enligt 20 § StämpelavgF torde rentav tillämpningen av principerna om res judicata ha kunnat utgöra hinder för domstol att i vanlig tvistemålsordning pröva samma restitutionstalan.

ExplösenF saknade bestämmelser rörande klagan över myndighets beslut om uttagande av expeditiönslösen. Ville någon få frågan om lösens uttagande rättsligt prövad, torde han ej ha ägt annan möjlighet än att hos domstol anhängiggöra talan mot den som avgiften tillfallit.

I RÅ 1941 K 167 anhöll en fastighetsförening hos en byggnadsnämnd att, då föreningen ej varit pliktig att lösa vissa protokollsutdrag, lösenbeloppet måtte återbetalas till föreningen. Över nämndens beslut, varigenom ansökan avslagits, besvärade sig föreningen hos LSt. LSt, i vars beslut RegR ej gjorde ändring, lämnade de anförda besvären

⁵ Jfr Petrén FT 1951 s. 47 not 1.

⁶ Se härom Ljungman s. 127 f.

utan avseende, då den fråga, som genom besvären dragits under LSt:s prövning, ej kunde komma under bedömande i förevarande ordning utan tillhörde allmän domstols avgörande. Se också KÅ I 1936 not 169.

I RÅ 1953 ref. 17 anhöll en person att utan lösen utfå vissa expeditioner från en RR. HovR fann sig sakna behörighet att upptaga framställningen till prövning, i vad den avsåg befrielse från lösen, som utgjorde en staden tillkommande avgift. RegR lämnade besvären utan avseende, då klagandens yrkande att utbekomma expeditionerna utan erläggande av expeditionslösen ej kunde komma under bedömande i förevarande ordning.

II. StämpelskF och ExpK

Genom StämpelskF infördes besvärsmöjlighet i fråga om alla beslut angående fastställande av stämpelavgift. Talan mot beslut, som beskattningsmyndighet meddelar enligt StämpelskF, föres numera genom besvär hos HovR, om beslutet meddelats av inskrivningsdomare, och eljest hos KR (44 §, 1 st. StämpelskF). Departementschefen ansåg att det var en brist i det tidigare förfarandet, att inte alla beslut hade kunnat överklagas genom besvär.⁷ För fall, då ny omständighet tillkommit eller blivit känd efter det att beslutet i första instans meddelades, finns ett förfarande kallat återvinning (42 § StämpelskF). Beslut om återvinning av skatt meddelas av beskattningsmyndigheten (43 § StämpelskF). Att ärende om återvinning i första hand upptages av beskattningsmyndigheten har sin grund i att prövningen skall avse förhållanden, som ej tidigare kommit under bedömande i skatteärendet.⁸ Genom införandet av ovanstående regler om besvär och återvinning har man i möjligaste mån försökt uppnå överensstämmelse med motsvarande bestämmelser i AGF 1941.

I fråga om bestämmelser om indrivning och restitution innehåller StämpelskF olika regler för det fall, att inskrivningsdomare är beskattningsmyndighet, och för det fall, att sjöfartsverket eller riksskatteverket är beskattningsmyndighet. Erlägges skatten till inskrivningsdomaren, åligger det LSt att, efter anmälan av inskrivningsdomare, överrätt eller granskningsmyndighet, ävensom vid försummad inbetalning av tillkommande skattebelopp, förordna om uttagande av felande belopp i den ordning, som enligt UF 1953 gäller för indrivning av restförd skatt (37 §, 1 mom., 1 st. StämpelskF). Äger någon på grund av beslut om återvinning eller i besvärsmål återfå skatt, beträffande vilken inskrivningsdomare är beskattningsmyndighet, skall skattebeloppet kostnadsfritt återbetalas i den ordning, som är föreskriven i UF 1953 i fråga om restitution av skatt (47 §, 1 st. StämpelskF). Har skatt i fall, då beslut rörande stämpelskatt meddelas av sjöfartsverket eller riksskatteverket, ej inbetalats inom föreskriven tid, skall förfallet skattebelopp på framställning av beskattningsmyndigheten omedelbart uttagas genom utmätning (37 §, 1 mom., 2 st. StämpelskF). Beträffande dylik skatt skall vad i 29 § KonsskFörfF finns stadgat om återbetalning lända till efterrättelse i tillämpliga delar (47 §, 3 st. StämpelskF).

Det är föga troligt, att domstol numera skulle anse sig behörig att pröva talan om återbekommande av stämpelavgift. Däremot torde det vara avsett, att ett allmänt organ fortfarande skall kunna föra talan vid domstol om erläggande av stämpelavgift. I förslaget till förordning angående stämpelavgift erinrades om att

⁷ KPr 1964 nr 75 s. 255.

⁸ SOU 1961: 37 s. 152.

generalpoststyrelsen i rättspraxis hade ansetts behörig att föra talan vid domstol om erläggande av stämpelavgift.⁹ Även enligt förslaget ansåg utredningsmannen att det kunde föreligga behov av att någon myndighet tillades allmän behörighet att föra statsverkets talan i sådant hänseende. Av skäl, som tidigare anförts, är det dock förenat med vissa olägenheter att tillerkänna domstol behörighet att pröva en talan om utfående av sådan avgift, vilken kan uttagas exekutivt på grundval av myndighets beslut. Den omständigheten, att domstols dom ej är en nödvändig förutsättning för vidtagande av exekutiva åtgärder, kommer i själva verket att innebära att domen praktiskt sett blir irrelevant.

En av de främsta nyheterna i ExpK är att talan mot myndighets beslut i fråga om avgift kan föras genom besvär, vilka skall upptagas av riksskatteverket (26 § ExpK). Dessutom skall verket efter ansökan av den som avkrävts men ej erlagt avgift meddela besked huruvida avgift skall erläggas för viss expedition och, om avgiftsskyldighet finnes föreligga, med vilket belopp avgiften skall utgå (27 § ExpK). Riksskatteverkets beslut kan ej överklagas (28 § ExpK).

Efter anmälan av den myndighet, som färdigställt expeditionen, och vid försummad inbetalning av avgift till LSt åligger det denna att förordna om uttagande av felande belopp i den ordning, som enligt UF 1953 gäller för indrivning av restförd skatt (25 §, 2 st. ExpK).

I förhållande till äldre rätt intresserar främst frågan, huruvida yrkande om återfående av lösenbelopp alltjämt kan prövas av domstol i den för tvistemål stadgade ordningen. Förefintligheten av en bestämd administrativ besvärsordning torde dock närmast tala för att domstol numera saknar kompetens att pröva ett dylikt yrkande. Någon rättspraxis synes ännu ej ha hunnit utbilda sig.

I SvJT 1968 rf s. 41 har HovR visserligen förklarat, att återbäring av expeditionsavgift för HR:s dom ej kunnat prövas i förevarande ordning, men frågan om HovR:s behörighet hade i målet ej uppstått till följd av att vederbörande instämt sin talan till underrätt utan på grund av att anspråket framställts hos HovR i ett ansökningsmål om fri rättegång.

§ 7. Mål om arvs- och gåvoskatt

Karakteristiskt för mål om arvs- och gåvoskatt är att domstol utgör antingen "beskattningsmyndighet" eller "skattebesvärsmyndighet". Vid besvarandet av frågan, huruvida domstol efter stämning i vanlig ordning kan anses äga pröva yrkande om utfående eller återbekommande av arvs- eller gåvoskatt, synes man i första hand böra uppmärksamma, att det enligt AGF 1941 ankommer på domstol att besluta om uttagande av arvsskatt och efter besvär även om uttagande av gåvoskatt, varför redan tillämpningen av principerna om res judicata i allmänhet bör lägga hinder i vägen för ännu en möjlighet till domstolsprövning. Vidare innehåller AGF 1941 bestämmelser om indrivning av felande skattebelopp (53 §, 3 st. AGF 1941) och om en bestämd besvärsordning för vinnande av rättelse i felaktiga skattebeslut. Domstol torde därför näppeligen äga pröva nämnda yrkanden i den för tvistemål stadgade ordningen.

⁹ SOU 1961: 37 s. 156.

Mål om arvs- och gåvoskatt intresserar i förevarande avhandling främst från den synpunkten, att tillämpningen av vissa kompetensbestämmelser i AGF 1914¹ stundom gav upphov till kompetenskonflikter. Besvärsmöjlighet i egentlig mening fanns ej i AGF 1914. Bestämmelserna om restitution i 49 § AGF 1914 hade emellertid utformats så, att de i viss mån ersatte en besvärssordning, dock att en talan enligt detta stadgande skulle utmynna i ett yrkande om återbekommande av *erlagd* skatt (NJA 1935 s. 256, RÅ 1919 ref. 64 och 1941 ref. 10). Två olika vägar fanns för framställande av restitutionsanspråk.² Den ena vägen innebar, att skattskyldig under vissa förutsättningar ägde återbekomma erlagd skatt i den ordning, som i fråga om restitution av kronoutskylder var föreskriven (49 §, 1 mom. AGF 1914). Ansökan om restitution skulle således inges till LSt. Mot LSt:s beslut kunde talan föras hos KR och besvär över KR:s beslut kunde anföras hos RegR. Denna ordning fick användas, då någon var berättigad till eftergift av erlagd skatt eller det visade sig på grund av förhållanden, som antingen inträffat efter tiden för skatts erläggande eller ock därvid ej varit kända, att skatt utgått med högre belopp än som på grund av bestämmelserna i AGF 1914 bort erläggas. Det andra sättet att vinna restitution innebar, att den som av annan anledning ville föra talan om återfående av skatt eller del därav, skulle inge ansökan till HovR (49 §, 2 mom., 1 st. AGF 1914). Part, som ej åtnöjdes med HovR:s beslut, ägde fullfölja talan genom besvär hos HD.

Bestämmelserna i 49 § AGF 1914 förmådde emellertid ej skapa en klar gräns mellan domstols och myndighets kompetensområden. Ärendenas uppdelning på domstol och myndighet var i princip genomförd så, att myndighet prövade ansökan, som grundades å förhållanden, som ej tidigare kommit under bedömning i skatteärendet, medan domstol i annat fall prövade ansökan. I ett stort antal rättsfall uppstod kompetensspörsmål av den anledningen, att frågan, huruvida en viss omständighet var känd vid tiden för skattens erläggande, kunde bedömas olika. Se t. ex. NJA 1936 s. 344, SvJT 1937 rf s. 16, RÅ 1930 Fi 1166, 1938 Fi 148, 149 (myndighet behörig), NJA 1935 s. 305, RÅ 1924 Fi 387 och 1936 Fi 397 (domstol behörig). Vidare kunde olika tolkningar av 49 § leda till att både domstol och myndighet prövade en viss fråga. Exempelvis skulle som nämnts talan om erhållande av eftergift av erlagd skatt föras i den i 49 §, 1 mom. angivna ordningen, men samma talan ansågs stundom också kunna upptagas av domstol (NJA 1931 s. 201 och SvJT 1924 rf s. 64). Dessutom framgår av rättspraxis, att det på grund av olika meningar rörande tolkningen av 49 § kunde inträffa att såväl domstol som myndighet vägrade upptaga ett visst slags restitutionsyrkande till prövning.

Då ett visst förhållande vid tiden för skattens erläggande var känt för dödsbodelägarna men ej för beskattningsmyndigheten, har HD och RegR haft olika uppfattningar om huruvida rekvisiten i 49 §, 1 mom. var uppfyllda. I RÅ 1935 ref. 40 ansåg RegR att talan om restitution av arvsskatt ej fick föras i den i 49 §, 1 mom. stadgade ordningen, när det till stöd för restitutionsyrkandet åberopade förhållandet varit vid tiden för skat-

¹ Vår första förordning om skatt på arv och gåva utfärdades år 1914. Tidigare hade bestämmelserna om beskattning av arv och gåva funnits i StämpelavgF.

² Egentligen fanns det också en tredje väg. Konungen kunde nämligen under vissa omständigheter förordna om restitution (49 §, 2 mom., 2 st. AGF 1914). Denna väg äger dock ett mindre intresse. De stränga förutsättningarna i stadgandet torde ha medfört, att denna ordning ej ofta anlätades.

tens erläggande, ehuru okänt för stämpelbeläggaren, känt för vederbörande dödsbodelägare. Däremot fann HD i NJA 1937 s. 559, att en dylik talan, jämlikt 49 §, 1 mom., skulle föras i den ordning, som i fråga om restitution av kronoutskylder var föreskriven. HD:s avgörande fattades dock med tre röster mot tre. Dissidenterna förklarade att, då ansökningen grundats å förhållande, som var känt vid tiden för skattens erläggande, sådant fall ej var för handen som avsågs i 49 §, 1 mom. Enligt desamma hade ansökningen på grund av stadgandet i 2 mom. bort upptagas av HovR till bedömande. I ett senare hovrättsfall, SvJT 1938 rf s. 41, vidhöll HovR den mening, enligt vilken HD:s utslag i NJA 1937 s. 559 hade utfärdats.

Hittills har framställningen angått negativa kompetenskonflikter med avseende å en viss typ av rättsfråga. Dylika konflikter uppstod emellertid också i det enskilda fallet.

I NJA 1935 s. 305 hade RR stämpelbelagt en bouppteckning och därvid värderat vissa aktier till 1 100 kr per aktie. B. framhöll vid inregistreringen att detta värde var för högt och åberopade att vederbörande taxeringsnämnd värderat en aktie till 1 000 kr. Senare sålde B. aktierna för 1 000 kr per styck. Sedan B. hos KB sökt restitution av vad som på grund av nämnda värdering för mycket erlagts i skatt samt RR förklarat sig ej ha något att erinra mot bifall till denna framställning, yttrade KB i resolution att, då framställningen ej kunde anses grundad å sådana förhållanden, som omförmäldes i 49 §, 1 mom. AGF 1914, KB fann sig förhindrad att upptaga densamma till prövning. KR fann ej skäl att göra ändring i KB:s resolution. Därefter gjorde B. samma ansökan hos HovR. HovR fann att, då ansökningen måste anses grundad därå att det i bouppteckningen angivna värdet å ifrågakomna aktier, med ledning av vilket arvsskatten beräknats, efter skattens erläggande befunnits vara för högt upptaget samt återfående av arvsskatt på sådan grund ej skulle sökas i den ordning, som avsågs i 49 §, 2 mom., ansökningen ej kunde upptagas till prövning. HD ansåg däremot att, då B., vilken i en till magistraten avlämnad uppgift till bouppteckningen upptagit ifrågavarande aktier till ett värde av 1 000 kr per aktie, grundat sin ansökning därå att med hänsyn till vid tiden för inregistreringen kända förhållanden värdet å aktierna ej bort i bouppteckningen upptagas till högre belopp, ansökningen på grund av stadgandet i 49 §, 2 mom. bort upptagas av HovR till bedömande.

Både HovR och KR avvisade den talan, vars innehåll framgår av RÅ 1938 Fi 148.³ Sedan en bouppteckning stämpelbelagts vid en RR yrkade dödsbodelägaren — med förmälan att en boets fordran i bouppteckningen felaktigt upptagits till 3 009 kr 51 öre i stället för 309 kr 51 öre — hos HovR restitution av stämpelbelopp, som på denna grund felaktigt utbetalats. Genom utslag, mot vilket dödsbodelägaren ej ägde fullfölja talan, fann HovR att, då restitution skolat sökas i den ordning, som i fråga om restitution av kronoutskylder var föreskriven, yrkandet ej kunde upptagas till prövning. Redan dessförinnan hade emellertid enahanda yrkande framställts hos KB. KB hade emellertid avisat yrkandet, då talan ej var av beskaffenhet att jämlikt 49 §, 1 mom. skola föras i den för restitution av kronoutskylder stadgade ordningen. Dödsbodelägaren fullföljde talan hos KR, som lämnade KB:s resolution utan ändring. RegR fann däremot att klaganden med avseende å vad i målet blivit upplyst fick anses berättigad att i förevarande ordning föra talan om återfående av vad för mycket erlagts i arvsskatt vid inregistreringen av bouppteckningen.

Oenigheten mellan domstol och myndighet undanröjdes i fallen genom HD:s respektive RegR:s utslag. Intressant är emellertid att HovR och KR i båda fallen vägrade att i sak pröva en och samma talan. Förhållandet utgör ett exempel på vilka

³ Vissa av nedanstående uppgifter har hämtats från det yttrande av KR, som finns tryckt i BevU 1937 nr 23 s. 9.

olägenheter som kan vara förenade med principen, att varje organ självständigt avgör sin kompetens. I de anmärkta fallen hade den enskilde, om ej HD och RegR ansett domstol respektive myndighet kompetent, saknat möjlighet att i ordinär väg få sin talan prövad i sak. Den enda möjligheten för den enskilde att småningom vinna restitution torde då ha varit att söka resning.

Stadgandena i AGF 1941 om behörigt organ i frågor angående arvs- och gåvoskatt synes i stort sett ha avlägsnat de tidigare svårigheterna att i dylika frågor bestämma ärendefördelningen mellan domstol och myndighet. I rättspraxis har jag endast kunnat skönja en viss tveksamhet vid tillämpningen av bestämmelserna i 61 § AGF 1941. De situationer, i vilka återbetalning av erlagd arvs- eller gåvoskatt kan ifrågakomma, uppräknas i 61 § genom hänvisning dels till ett antal paragrafer i AGF 1941, vilka handlar om sådana fall där en ändring i skatteläget påkallar revidering av beskattningsmyndighets beslut om skattens beräkning utan att samma beslut överklagats i högre instans, dels till att överrätts beslut kan innebära ändring av skatteberäkningen.⁴

I RÅ 1957 Fi 2322 förklarade RegR att det ej ankommit på LSt att avgöra fråga om återbekommande av anståndsrenta. Yrkande om återbekommande av för mycket erlagd anståndsrenta bör i stället framställas i samband med talan mot beskattningsmyndighets beslut (NJA 1958 s. 570).

I SvJT 1960 rf s. 85 hade HovR på besvär av dödsbo undanröjt beskattningsmyndighets beslut och visat målet åter till beskattningsmyndigheten. Denna fastställde skatten till lägre belopp än som skett genom det tidigare beslutet. I samband härmed erinrades dödsboet om sin rätt att jämlikt 20 § StämpelavgF i HovR väcka talan om återfående av överskjutande stämpelavgift. Dödsboet yrkade härefter i HovR, att HovR måtte förklara detsamma berättigat att återbekomma skillnaden mellan det i skatt erlagda beloppet och de belopp, vartill HR senast fastställt skatten. HovR ansåg emellertid att man jämlikt grunderna för 61 § i dylikt fall måste tillämpa samma principer för återbetalning, som stadgandet innehåller, och att dödsboet alltså ägde att hos LSt göra ansökan om beloppets återbetalande.

Starka skäl talar för HovR:s mening i SvJT 1960 rf s. 85. I likhet med de i 61 § uppräknade fallen innebär beskattningsmyndighetens sista beslut en ändring av själva skatteberäkningen. Sannolikt torde det helt enkelt bero på ett förbiseende av lagstiftaren, att fallet ej upptagits i paragrafen. Beträffande rättsfallet NJA 1958 s. 570 kan anföras att talan i detta fall ej ens avsåg återbetalning av erlagd *skatt*.

§ 8. Mål om automobilskatt

Vad angår frågor om uttagande av automobilskatt bör man med avseende å kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet lämpligen skilja mellan skatt, som uttages för registrerad bil, och skatt, som uttages för oregistrerad bil. Enligt 1 § AutomobilsKF skall skatt årligen erläggas för bil, som blivit registrerad här i riket. I samma paragraf stadgas vidare att angående beskattning av bil, vilken, ehuru den bort här i riket registreras, ej blivit i automobilregistret införd, skall gälla vad i 14 § AutomobilsKF stadgas.

⁴ Bratt-Fogelklou s. 369.

Automobilskatt påföres skattskyldig genom anteckning i automobilregistret (7 §, 1 st. AutomobilskF och 1 § AutomobilskUK). Själva uppbörden försiggår på så sätt, att skattekvitto och av debiteringsförrättaren utskriven debetsedel sändes mot postförskott till den skattskyldige, vilken det åligger att lösa försändelsen och därmed erlägga skatten (4 §, 1 mom., 1 st. AutomobilskUK). Automobil, för vilken skatt ej blivit behörigen erlagd, får vid straffansvar ej brukas, förrän skatten blivit betald (10 och 11 §§ AutomobilskF). Vidare skall vad i UF 1953 stadgas rörande indrivning i tillämpliga delar gälla jämväl med avseende å automobilskatten (9 § AutomobilskUK). Förmodligen skulle en domstol, eftersom uppbördsförrordningens regler om indrivning är tillämpliga, anse sig vara förhindrad att pröva ett yrkande av kronan om utfående av automobilskatt för en registrerad bil.

I nämnda 14 § AutomobilskF stadgas att om, efter vad därom är särskilt stadgat, ägare av bil blir dömd till ansvar för det automobilen tagits i bruk, innan densamma registrerats och erhållit igenkänningsmärke eller för det ägaren underlåtit att till registret göra föreskriven anmälan eller i sådan anmälan mot bättre vetande meddelat oriktig uppgift, ägaren tillika skall förpliktas att utge den skatt för bilen, som genom förfarandet undandragits. Skatten kommer att i förevarande fall bli en av påföljderna för en begången förseelse.¹ (Att skatten i viss mån är självständig i förhållande till brottspåföljderna framgår av rättsfallet NJA 1957 s. 99.²) *Finns möjligheten att enligt 14 § AutomobilskF utdöma automobilskatt i samband med åtal för brott, kan uttagandet av automobilskatt ej tillika ske i administrativ ordning* (RÅ 1962 ref. 48). Å andra sidan torde domstol endast kunna utdöma skatten i samband med att domstolen fäller bilägaren till ansvar för sådant brott, om vilket det stadgas i 14 §.

Förmenar någon, att genom anteckning i automobilregistret skatt blivit honom oriktigt påförd, äger han påkalla beslut av LSt angående skattskyldigheten (7 § AutomobilskF och 11 § AutomobilskUK). Besvär över LSt:s beslut kan anföras hos KR (15 § AutomobilskF) och mot KR:s utslag kan talan vidare fullföljas hos RegR (33 § FPL). Yrkande om återfående av automobilskatt på nämnda grund torde, enär ett bestämt administrativt besvärsförfarande finns anvisat, knappast kunna komma under domstols prövning.

§ 9. Mål om hundskatt

För varje hund skall hundskatt årligen erläggas till kommun (1 §, 1 mom. HundskF). I det följande synes man böra skilja mellan skatt för hund, som anmälts till hundskatteregister, och skatt för oanmäld hund.

Det åligger den skattskyldige att till vederbörande kommunala uppbördsmyndighet skriftligen anmäla de hundar, för vilka skatteplikt föreligger (5 § HundskF). Skatten skall i princip fogas vid anmälan (6 § HundskF). Hundskatt, som efter vederbörlig anmälan är förfallen till betalning, får utmätas lika med skatt varom i UF 1953 sägs (11 §, 1 st. HundskF). Vidare äger kommun bestämma att hund, för vilken skatt ej erlagts, skall omhändertagas av kommun och, därest skatten ej beta-

¹ Skyldighet att utge undandragen skatt har ansetts kunna vara föremål för nåd (NJA 1948 s. 563).

² Jfr T. Strömberg s. 60.

las inom viss bestämd tid efter från kommunen erhållen anmaning med underrättelse om påföljden, dödas (11 §, 2 st. HundskF). Till följd av förekomsten av dessa påtryckningsmedel torde en kommun, som önskar utfå skatt för hund, som finns upptagen i hundskatteregister, ej tillika kunna begagna domstolsvägen.

Enligt 9 § HundskF skall den som underlåter att till beskattning anmäla hund eller genom oriktig uppgift undandrar sig skattskyldighet straffas med böter och därjämte förpliktas att erlägga dubbel hundskatt. Stadgandet innebär att det tillkommer domstol att i samband med åtal för dylik förseelse utdöma hundskatt och att skatten således kommer att utgöra en påföljd för en viss förseelse.¹ *Är förut-sättningarna sådana att domstol i samband med åtal för överträdelse av stadgan-den i HundskF skall utdöma hundskatt, kan skatten däremot ej tillika påföras i ad-ministrativ väg* (W ref. 1456).

HundskF saknar helt bestämmelser om debiteringsbesvär. Vill en person återfå erlagd hundskatt, synes han vara hänvisad att instämma kommunen till domstol och där yrka åläggande för kommunen att utge vad han kan ha erlagt för mycket i skatt. Är personen kommunmedlem, kan han givetvis alltid medelst kommunalbesvär angripa det beslut, varigenom kommunen avslagit hans anhållan att återfå den erlagda skatten.

I RÅ 1967 Fi 1045 anhöll L. hos en drätselkammare att återfå erlagd hundskatt till den del den belöpte på tid efter det hunden dött. Sedan drätselkammaren funnit framställningen författningen enligt ej kunna bifallas, yrkade L. hos LSt omprövning av beslutet. LSt lämnade besvären utan avseende, då L. ej anfört någon omständighet, på grund varav drätselkammarens beslut ej skulle ha tillkommit i laga ordning. RegR lämnade besvären utan bifall.

§ 10. Mål om jaktvårdsavgift och älgavgift

Jaktvårdsavgift och älgavgift tillhör också den grupp av avgifter, som domstol kan utdöma i vissa brottmål, om den finner den åtalade skyldig till den påstådda förseelsen.

Skyldighet att betala jaktvårdsavgift åvilar den som *vill* utöva jakt (26 §, 1 mom. JaktL). Erläggandet av avgiften sker genom inbetalning eller girering av avgiften till ett av statskontoret disponerat postgirokonto (1 § JaktvårdsavgUK). Som bevis på att någon erlagt avgiften erhåller han ett jaktkort (26 §, 1 mom., 2 st. JaktL). Visserligen inträder avgiftsskyldighet redan då någon bestämt sig för att jaga, men eftersom det uppenbarligen är mycket svårt att leda i bevis att någon har sådana avsikter torde fråga om utkrävande av avgift praktiskt sett uppkomma först sedan någon verkligen idkat jakt. Ertappas någon, som är skyldig att erlägga jaktvårdsavgift, med att jaga utan att ha fullgjort sin avgiftsskyldighet, kan han bli åtalad och fälld till dagsböter (32 § JaktL). Dessutom kan han bli ålagd att till jaktvårdsfonden utge den jaktvårdsavgift, som undandragits fonden (32 § JaktL). Har någon blivit dömd att utge jaktvårdsavgift, skall om indrivning av beloppet gälla vad i sådant avseende är stadgat angående böter (3 § JaktvårdsavgUK).

¹ Skyldighet att utge mer än en enkel hundskatt har ansetts kunna vara föremål för nåd (NJA 1927 s. 663 och 1935 s. 308).

Älgavgift utgår för älg som fälles inom riket (1 § ÄlgavgK). I samband med att anmälan om nedlagd älg göres hos LSt skall älgavgiften också inbetalas dit (2 § ÄlgavgK). Försummas inbetalningen, äger LSt förordna om uttagande av avgiften i den ordning, som enligt UF 1953 gäller för indrivning av restförd skatt (10 § ÄlgavgK). Det är vidare belagt med straff att ej fullgöra anmälningsskyldigheten eller att lämna oriktig uppgift i anmälan (9 §, 1 st. ÄlgavgK). Finnes någon skyldig till något av nämnda brott eller till olovlig jakt på annans jaktområde eller till olaga jakt, vid vilken jakt älg blivit fälld, skall han åläggas att utge älgavgift (9 §, 2 och 3 st. ÄlgavgK).

Med stöd av ovan anförda bestämmelser äger domstol utdöma jaktvårds- och älgavgift såsom påföljder för vissa förseelser.¹ Vad angår älgavgift synes domstols kompetens vara beroende därav, om det skett anmälan i behörig ordning eller ej. Har anmälan gjorts, kan avgiften på LSt:s förordnande uttagas enligt bestämmelserna i UF 1953 om indrivning, vilket bör få till följd att, sedan anmälan väl gjorts hos LSt, domstol saknar kompetens att pröva en talan om utfående av älgavgift. Har anmälan däremot ej skett, torde fråga om skyldighet att utge älgavgift endast kunna komma under prövning i samband med åtal för vissa förseelser, bl. a. då förseelse mot anmälningsplikten. Beträffande jaktvårdsavgift synes den enda möjligheten att tvångsvis uttaga avgiften vara den, att domstol utdömer avgiften i brottmålsväg.

Avsaknaden helt av bestämmelser om administrativa rättelsemöjligheter bör innebära att enskild, som önskar återfå sådan avgift, som ej erlagts på grund av domstols dom i brottmål, kan få sin talan härom prövad av domstol.

§ 11. Mål om vissa kommunala avgifter

Den allmänna kommunalskatten täcker kommunens medelsbehov, i den mån detta ej fylles på annat sätt (51 § KomL). Bland andra inkomster än allmän kommunalskatt märks specialskatter och avgifter av olika slag. Den enda specialskatten, som numera till fullo² tillfaller kommunen, är den ovan behandlade hundskatten.

I det följande kommer undersökningen att omfatta två typer av kommunala avgifter. Undersökningen kommer till en början att avse sådana avgifter, som hänförs sig till den fastighetsägare sedan gammalt åvilande skyldigheten att anlägga, underhålla och renhålla gata (I nedan). Dylika avgifter uttages numera såsom gatubyggnadskostnadsbidrag och eventuellt såsom gaturenhållningsavgift. Vidare kommer undersökningen att gälla avgifter, som utgår såsom vederlag antingen för kommunala prestationer eller för rätten att nyttja allmänna platser och inrättningar (II nedan). Det är här främst fråga om elektricitets- och gasavgifter, vatten- och avloppsavgifter, renhållningsavgifter, avgifter å den allmänna rörelsen samt avgifter för gatumarksupplåtelse.

¹ Skyldighet att vid olaga jakt erlægga jaktvårds-(älg-)avgift kan bli föremål för nåd (NJA 1940 s. 447 och 1944 s. 453).

² Artistskatten för utlänningar tillfaller kommun endast med hälften (4 §, 12 mom. KF 23/10 1908 (nr 128) angående bevilningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter).

I. Mål om ersättning för kommuns kostnader för anläggning, underhåll eller renhållning av gata

Enligt 10 § KomLP får personliga tjänstbarheter, vilka inom stad utgjorts efter förut antagna grunder, fortfarande, till dess annorlunda förordnas, utgöras efter samma grunder. Tidigare fanns bestämmelsen i 63 §, 1 mom. LKS och 58 §, 1 mom., 3 st. FKS (stadgandets lydelse enligt lag 25/8 1914 (nr 157)). I äldre tid bestod dessa tjänstbarheter i bl. a. anläggning, underhåll och renhållning av gata, vilka bördor i princip dock endast åvilade städernas fastighetsägare.² Genom s. k. likställighetsöverenskommelser mellan fastighetsägare och övriga stadsinvånare har ifrågavarande naturaprestationer i stor utsträckning upphört att utgå. I vissa städer har de kommunala besvärerna blivit avvecklade mot erläggande av avlösningssavgifter.

Det framgår av rättspraxis, att en betalning till stad för anläggning, underhåll eller renhållning av gata — alltefter omständigheterna i det särskilda fallet — ansågs kunna utgöra antingen en skatt eller en ersättning av rent privaträttslig natur. I RÅ 1914 ref. 70 III handlades fråga om skyldighet att utge s. k. gatuskatt av myndighet. Däremot avgjordes tvist angående utgivande av gaturenhallningsavgift i NJA 1917 A 499 av domstol. Förmodligen har man i praxis menat, att ett bidrag till stad ägde skattenatur, då detta kunde betraktas såsom en ersättning för befrielse från naturaskatt. Då en avgift *trätt i stället för en tomtägare förut påvilande skyldighet att in natura svara för gatornas anläggning och underhåll*, ansågs i RÅ 1920 ref. 85 fråga om skyldighet att utgöra densamma tillhöra administrativ myndighets prövning. Rättsfallen RÅ 1925 S 47 och NJA 1930 s. 630 åskådliggör ytterligare den metod, efter vilken man i praxis fastställt naturen hos en "gatuavgift". Båda fallen angick frågan, huruvida stad var skyldig att till staten återbära erlagda gatubidrag.

Kronan yrkade i RÅ 1925 S 47³ att staden måtte åläggas att till kronan återbära avgifter till gators underhåll och belysning. Grunden härför torde ha varit att kronan, som i fallet uppfattade ifrågavarande avgift såsom en stadsutskyld, enligt 57 § FKS var fri från stadsutskylder för fastighet, för vilken bevilning ej erlades. RegR fann att, då bidraget till gatuanläggning och lyshållning, *genom vars åtagande kronan befriats från kronan tidigare åliggande underhåll av de vid dess egendomar belägna gator och dessas upplysning*, var att anse såsom en stadsutskyld, det fick anses tillkomma KB att till prövning upptaga klagandens i målet förda talan.

I NJA 1930 s. 630 yrkade staden vid domstol, under åberopande av 6 § PreskrF, att staden måtte förklaras ej vara skyldig att återbetala enligt kronans förmenande för mycket erlagda s. k. tilläggsavgifter för stadens bestyr med gaturenhallningen vid kronan tillhöriga fastigheter i staden. Kronan genmälde att ifrågavarande avgifter utgjorde stadsutskylder och att handläggningen av frågor rörande skyldighet att erlagga sådana utskylder rätteligen tillkom annan myndighet än allmän domstol. Staden bestred kronans foruminvändning under framhållande, att — såsom även kronan ansåg — avtal kommit till stånd med det innehåll, som angavs i ett KBr av år 1901. HovR ansåg att, då ifrågakomna tilläggsavgifter fick anses såsom stadsutskylder, frågan om behörigheten av den debitering, som härutinnan blivit av staden verkställd, ej ankom på domstols

² Se härom Hagman s. 325, Kaijser s. 344 ff, Strömberg Kommunalrätt s. 50 och Sundberg Kommunalrätt s. 398.

³ Se fortsättning av fallet i RÅ 1926 ref. 28.

prövning. HD fann emellertid avgifterna med hänsyn till *grunden för deras tillkomst och sättet för deras påförande och erläggande* ej vara av beskaffenhet, att RR ej skulle vara behörig att pröva befogenheten av stadens instämde talan. Grunden för avgifternas tillkomst var som framgått ett avtal.⁴ Beträffande sättet för avgifternas påförande och erläggande hade staden uppgivit, att någon egentlig debetsedel ej utfärdades å "dessa renhållningsavgifter", utan man förfor på så sätt, att räkning å statsverkets bidrag till täckandet av "renhållningsbrist" årligen tillställdes ÖÅ.

Av de anförda rättsfallen torde framgå att, om avgiftsplikten grundade sig på ett avtal, tvist rörande avgiften ansågs skola slitas av domstol, medan om betalningsskyldigheten ersatt tidigare åvilande skyldighet att prestera in natura betalningen ansågs vara en stadsutskyld, varav följde att endast myndighet ägde pröva frågor om ersättnings- eller återbäringskyldighet. I det senare fallet kom skatten att debiteras och uppbäras i samma ordning som gällde för övriga stadsutskylder. Vidare torde utmätning ha kunnat ske på grundval av debiteringsbeslutet.

Skulle en gatuskatt alltså uttagas av någon stad, torde det efter tillkomsten av KomL och UF 1953 ej finnas något egentligt stöd för att handlägga frågor om en sådan stadsutskyld i annan administrativ väg än den ordinära kommunalbesvärsvägen. Eftersom KomL saknar bestämmelser om debitering och uppbörd av speciella kommunalskatter och UF 1953 ej är tillämplig på skatter av ifrågavarande slag, skulle en domstol numera sannolikt anse sig behörig att pröva frågor rörande gatuskatt.

Enligt gällande rätt ankommer det på stad att iordningställa och upplåta gata eller annan allmän plats till allmänt begagnande (49 § ByL), liksom att underhålla dylika lokaliteter (74 § ByL). Vidare åligger det kommun att renhålla bl. a. gata, torg, park och annan sådan allmän plats (1 § RenhL), dock att kommun äger ålägga fastighetsägare att handha renhållningen av gångbana eller annat för gångtrafiken erforderligt utrymme utanför fastigheten (2 § RenhL).

Den bestämmelse i 30 § StadsplL 1907, enligt vilken stad ålades ansvar för gatas upplåtande (se ovan kap. VII, § 2), skulle dock ej rubba vad för stad kunde vara gällande i avseende å tomtägars skyldighet att bekosta gatas anläggande; och skulle, där stad utfört gatuanläggning, som eljest ålegat tomtägare att ombesörja, tomtägare till staden återgälda kostnaden för anläggningen. De lokala föreskrifterna angående skyldighet att bekosta gatas anläggning, som kunde finnas, skulle således äga tillämpning.⁵ Genom StadsplL 1931 infördes möjligheten att meddela s. k. gatukostnadsbestämmelser (49 §). Vidare innehöll redan StadsplL 1907 en föreskrift om skyldighet för tomtägare att ersätta stad visst värde av gatumark (31 §). Dessa två typer av gatukostnadsersättning har bibehållits och regleras numera i ByL (56—66 samt 67—69 §§ ByL).

Möjligheten att få ut gatukostnadsersättning har säkerställts därigenom att dylika avgifter har sammankopplats med beviljandet av byggnadslov. Enligt 38 §, 2 st. ByL får nybyggnad ej ske, innan skyldighet att utge det bidrag till kostnad för gata, som belöper å tomten, blivit fullgjord eller nöjaktig säkerhet blivit ställd. Bestämmelsen har tidigare funnits i 1 kap. 38 och 39 §§ FBL 1917 samt i 18 §

⁴ Se också W ref. 386. I fallet hänvisades klaganden att vid domstol föra talan om återvinning av gatulyshållningsavgift, då det ej tillkom administrativ myndighet att ingå i prövning om avtals giltighet och verkan.

⁵ Lindh s. 24 ff.

StadspL 1931. I stadgandet föreskrives ej vilken myndighet som skall pröva, huruvida någon av de nämnda förutsättningarna för nybyggnad uppfyllts, varför stad torde äga frihet att utse lämplig myndighet (se RÅ 1935 ref. 16).⁶ Vanligtvis utövar byggnadsnämnd denna prövningsrätt, då nämnden enligt 56 §, 1 mom. BySt 1959 i allt fall skall tillse att byggnadslov ej beviljas, innan dylik skyldighet fullgjorts eller nöjaktig säkerhet ställts.

Twist om ersättning för gatumark eller bidrag till gatubyggnadskostnad prövas av domstol, dvs. numera av FastD (65 och 69 §§ ByL). Kommunens debiteringsbeslut är följaktligen ej bindande för fastighetsägaren, vilket naturligtvis ej hindrar att beslutet kan omprövas i kommunalbesvärsväg (RÅ 1952 I 25 och 1961 I 203). Vad gäller byggnadsnämnds beslut, varigenom tomtägare förklarats skyldig att ställa säkerhet för gatumarkersättning, kan dylikt beslut överklagas genom anförande av förvaltningsbesvär, och på så sätt kan frågan i sista hand bli föremål för allmän förvaltningsdomstols prövning (71 § BySt 1959). Förmodligen skulle en ordinär domstol till följd av förbudet mot inblandning i myndighets verksamhet avvisa en talan, varmed en tomtägare ville erhålla domstols förklaring att han ej behövde ställa dylik säkerhet. Å andra sidan kan en besvärsmyndighet ej pröva ett yrkande om återfående av ställd säkerhet (RÅ 1936 K 101 och 1943 K 108), utan en dylik fullgörelsetalan får i stället anhängiggöras vid domstol. Intressant är härvidlag att besvär över byggnadsnämnds beslut angående tomtägars skyldighet att ställa säkerhet och talan om återkommande av ställd säkerhet som regel grundas på samma sakförhållande. Tomtgare brukar i båda fallen påstå, att någon skyldighet att helt eller delvis ersätta staden gatukostnaderna ej föreligger.

II. Mål om avgifter för elektricitet, gas, vatten, avlopp och renhållning samt för nyttjande av allmänna platser

Elektricitets- och gasavgifter, vatten- och avloppsavgifter samt renhållningsavgifter erlägges såsom vederlag för kommunala prestationer. Skyldigheten att utge elektricitets- och gasavgifter grundar sig i princip på abonnemangsavtal, medan vatten- och avloppsavgifter samt renhållningsavgifter utgår med stöd av lagen 5/6 1970 (nr 244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar respektive lagen 26/3 1965 (nr 54) om kommunala renhållningsavgifter. Avgifter för rätten att nyttja allmänna platser uttages såsom dels avgifter å den allmänna rörelsen, dels avgifter för gatumarksupplåtelser. Kommunfullmäktige beslutar om avgifter å den allmänna rörelsen enligt 74 § KomL. Avgifter för gatumarksupplåtelser utgår med stöd av lagen 31/5 1957 (nr 259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m.

Twister mellan kommun och nyttjare rörande avgiftsskyldighet tillhör i princip domstols prövning (allmän domstol eller vad angår vatten- och avloppsavgifter statens va-nämnd). Vill en kommun utfå en avgift, som vederbörande nyttjare ej anser sig vara skyldig att erlägga, får kommun således instämma sin talan till allmän domstol eller, om avgiften skulle vara en vatten- eller avloppsavgift, göra an-

⁶ Bexelius-Nordenstam-Körlof s. 175.

sökan hos va-nämnden. Se t. ex. NJA 1931 s. 686, 1934 s. 663, 1938 s. 165, 1939 s. 658, 1952 s. 47, 1963 s. 84, SvJT 1943 rf s. 50, 1946 rf s. 1 och 1953 rf s. 2. Vill någon få kommunen rättsligt förpliktad att utge vad den uppburit såsom avgift, är han i princip också hänvisad till att utföra sin talan vid domstol. Se t. ex. NJA 1939 s. 209, 1944 s. 653, 1951 s. 297, 1952 s. 47 samt RÅ 1956 I 168 och 1962 I 9.

En kommunmedlem kan alltid få kommunens avgiftsbeslut omprövat i kommunalbesvärsväg. Vad angår vatten- och avloppsavgifter var man i praxis efter tillkomsten av lagen 3/6 1955 (nr 314) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar osäker, om denna besvärsväg alltjämt kunde begagnas. Jfr RÅ 1953 ref. 52 (äldre rätt). Enligt 23 § samma lag skulle tvist i fråga, som avsågs i lagen, där ej annat var stadgat upptagas och prövas av allmänna underrätten i den ort, där anläggningen huvudsakligen hade sitt verksamhetsområde. I RÅ 1957 ref. 23 förklarade LSt besvären ej föranleda någon LSt:s åtgärd, enär det på grund av innehållet i nämnda stadgande ej tillkom LSt att pröva skäligheten av sådana avgifter, varom här var fråga. I anledning härav ansåg RegR sig nödgad att klargöra, att det förhållandet, att klagandena kunde vid allmän domstol föra talan mot kommunen såsom anläggningens huvudman om avgiftens bestämmande, ej uteslöt att de som medlemmar av kommunen ägde påkalla prövning av frågan, om beslutet var olagligt i något av de hänseenden som omförmäldes i 76 § KomL. Se också RÅ 1965 I 133, 1967 K 1533 och 1748. Den omständigheten, att statens va-nämnd numera handlägger frågor om vatten- och avloppsavgifter, innebär ej någon ändring härutinnan, utan LSt skall alltjämt vara kompetent att i anledning av kommunalbesvär pröva dylika frågor.⁷

Med kommunalbesvär kan den enskilde endast uppnå, att besvärsmyndigheten prövar om anförda besvärsfakta kan hänföras under någon av KomL:s besvärsgrunder. Fråga om klagandens avgiftsskyldighet som sådan kan således ej komma under prövning i kommunalbesvärsväg (RÅ 1918 C 19, 1927 S 142, 1928 ref. 65, 1952 I 119 och 1958 I 281). Vidare kommer ett bifall till besvären blott att innebära ett upphävande av beslutet. En fullgörelsetalan vid domstol av kommun eller enskild kommer däremot att syfta till att erhålla en exigibel dom, så att verkställighet kan ske mot svaranden, om denne ej fullgör den utdömda prestationen.

I administrativ praxis har ett kommunalt avgiftsbeslut upphävts bl. a. därför att det ansetts överskrida deras befogenhet som fattat beslutet (se t. ex. RÅ 1910 ref. 160 och 1968 ref. 8) eller att det ansetts vila på orättvis grund (se t. ex. RÅ 1959 I 75, 1964 I 56 och 1967 ref. 15). Besvärsmyndigheten har i det förra fallet tillämpat den s. k. självkostnadsprincipen och i det senare fallet den s. k. likställighetsprincipen. Emellertid har också domstol ansett sig i princip befogad att pröva, huruvida en kommunal taxa överensstämmer med självkostnadsprincipen (NJA 1951 s. 297 och SvJT 1953 rf s. 2) och likställighetsprincipen (NJA 1955 s. 476, 1963 s. 84 och 1967 s. 497).⁸ Härav följer, att en kommunmedlem kan få frågan, huruvida ett avgiftsbeslut strider mot någon av ifrågavarande principer, prövad i både judiciell och administrativ väg, medan en icke-kommunmedlem endast kan få frågan underställd domstols prövning.

⁷ KPr 1970 nr 118 s. 118.

⁸ Se härom Strömholm SvJT 1962 s. 548 ff och Strömberg Kommunalrätt s. 90.

Sedan ifrågavarande avgifter i väsentlig mån blivit lagreglerade är det också tänkbart att ett avgiftsbeslut, som avviker från lagens direktiv, kan bli upphävt med tillämpning av besvärsgrunden, att beslutet står i strid mot allmän lag eller författning. I rättspraxis har domstol redan ansett sig äga befogenhet att underkänna kommunens avgiftsanspråk såsom saknande erforderligt lagstöd (NJA 1934 s. 663, 1938 s. 165, 1939 s. 658, 1951 s. 297 och 1952 s. 47).

§ 12. Sammanfattning

I. Vissa grundläggande principer

Den i förevarande kapitel lämnade redogörelsen för rättspraxis i grundskattemålen har bl. a. utmynnat däri, att frågor om skattläggning uteslutande har kunnat prövas av myndighet. Redan i förarbetena till FSD hade man, som påvisats i ett tidigare kapitel (kap. II, § 2, III), förutsatt att domstol ej skulle få inlåta sig på prövning av en skattläggning. Regeln synes följa av den vidare grundsatsen att, om bestämmandet av skattskyldighetens omfattning skall ske genom ett bestämt administrativt förfarande, domstol saknar rätt att befatta sig härmed. För de moderna skatteformerna kommer principen närmast att innebära, att taxeringsfrågor bör vara undandragna domstols bedömning.¹

Försök att bringa fristående taxeringsfrågor under domstols prövning är mycket sällsynta i praxis. Detta sammanhänger förmodligen med att en taxeringsåtgärd vanligtvis ej utmynnar i ett omedelbart betalningsåläggande. En taxering innebär en bedömning av ett prejudiciellt rättsförhållande, vilken måste göras innan skattemyndigheten kan debitera skatten. Motsvarigheten till en fullgörelse-dom av domstol har man således först i debiteringsbeslutet. Ej förrän den enskilde nödgats utge ett visst penningbelopp på grund av debiteringsbeslutet, brukar han således överväga om det finns möjlighet att lindra verkningarna av taxeringsbeslutet genom att föra en restitutionstalan vid domstol i syfte att erhålla en betalnings-dom mot staten eller kommun.

Skulle en person till äventyrs önska uppnå rättelse av sin taxering genom förande av domstolstalan, kan yrkandet tänkas vara formulerat antingen så, att domstol måtte upphäva det administrativa taxeringsbeslutet och fastställa taxeringen till annat belopp än taxeringsmyndigheten, eller så, att domstolen måtte förplikta taxeringsmyndigheten att undanröja sitt tidigare beslut och åsätta viss annan taxering. Oavsett yrkandets formulering skulle en domstol förklara sig obehörig att i sak pröva den ifrågavarande talan. Domstols behörighet att pröva det förra slaget av yrkande förutsätter nämligen att domstol äger befogenhet att sätta sig i taxeringsmyndighetens ställe och utöva dess beslutanderätt. Skall domstolen pröva den senare typen av yrkande krävs det att domstolen äger uppträda på samma sätt som en överordnad myndighet och utöva tillsyn över taxeringsmyndigheterna. Sammanfattningsvis kan man säga, att fråga om åsättande av taxering är en sådan förvaltningsfråga, som i likhet med frågor om vidtagande av hyresreglerande åtgärder, frågor om beviljande av byggnadslov m. fl. är undandragen domstols pröv-

¹ Se de ovan anmärkta rättsfallen NJA 1903 s. 96 och SvJT 1920 rf s. 31.

ning, därför att prövningen förutsätter att allmän domstol i en eller annan egen-skap skulle äga besluta i myndighets ställe.

Om man anknyter till bestämmelserna i § 57 RF, bör skatt kunna utgå till staten eller kommun. Förr var det dock vanligt att skatt också uppbars av andra subjekt än staten eller kommun. Jfr förpaktningsförbudet i § 60 RF. I fråga om tvister om skyldighet att erlägga grundskatter ansågs domstol, som framgått av ovan redovisad rättspraxis, regelmässigt behörig att pröva dylika tvister, såvitt de drevs mellan enskilda subjekt. Sannolikt kan man uppställa den regeln, att domstols kompetens endast är tvivelaktig om den instämnda tvisten avser betalningar till staten eller kommun. Ett skatteanspråk, som framställes av ett enskilt subjekt, torde få anses i allmänhet sakna samband med det allmänna beskattningsväsendet och i kompetenshänseende vara att likställa med ett privaträttsligt fordringsanspråk. Märk den väg, i vilken restitutionstalan ansågs skola utföras i RÅ 1925 Fi 86. Som ytterligare exempel på att domstol prövat tvister mellan enskilda subjekt angående utbekommande av dylika bidrag kan nämnas tvister mellan enskilda angående frälseräntas utgörande (se t. ex. NT 1879 s. 277 (se särskilt vad parterna anför på s. 282), 1880 s. 202, 224) och tvister om skyldighet att till mosaisk församling utge församlingsavgift (NJA 1907 s. 454, 1931 s. 705 och 1937 s. 247). Se också NJA 1897 s. 375 och 1899 s. 3.

II. Förutsättningarna för domstols behörighet att pröva skatte- eller avgiftsmål

A. Frågor om uttagande av skatt eller avgift

När det gäller att klargöra under vilka förutsättningar domstol är kompetent att pröva frågor om uttagande av skatt eller avgift torde man lämpligen börja med att utsöndra sådana fall, där domstol *enligt uttryckliga författningsbestämmelser* är tillagd kompetens i sådant hänseende. Ett av dessa fall är att domstolen i egenskap av beskattningsmyndighet eller skattebesvärmyndighet har att meddela själva debiteringsbeslutet eller ompröva detsamma. Till denna grupp av skatter eller avgifter hör exempelvis arvs- och gåvoskatt samt vissa stämpelskatter och expeditionsavgifter. Vidare finns det fallet, att domstolen i samband med ådömande av straff tillika äger utdöma undandragen skatt eller avgift. I det föregående har visats att detta gäller för bl. a. automobilskatt, hundskatt, jaktvårds- och älgavgift. Sistnämnda skatte- eller avgiftstyper kan också uttagas i rent administrativ väg, vilket dock förutsätter att den skattskyldige iakttagit sin registrerings- eller anmälnings-skyldighet och härvid lämnat riktiga uppgifter. Skulle den skattskyldige försumma att fullgöra sina åligganden enligt respektive författning och därigenom undandraga staten eller kommun ifrågavarande skatt eller avgift, uppstår den redan nämnda situationen, att han av domstol kan bli ålagd såväl straff som skatt- eller avgiftsskyldighet. I detta fall kan skatten eller avgiften, som framgått av ovan redovisad rättspraxis, endast uttagas i brottmålsväg; den administrativa vägen är således helt stängd.

Finns ej några författningsbestämmelser, som tillerkänner domstol befogenhet

att besluta om uttagande av skatt eller avgift, synes frågan om domstols kompetens i huvudsak bli att bedöma med ledning av de administrativa påtryckningsmedel, som står till statens eller kommuns förfogande. Vissa av de angivna påtryckningsmedlen har varit speciella för vissa skatte- eller avgiftstyper, såsom hotet, att beskattningsmyndighet ej mottar handling för stämpelbeläggning om ej skatten eller avgiften bifogas, hotet, att om tull ej betalas tullmyndighet äger kvarhålla det tullpliktiga godset och efter en tid försälja det å tullauktion, eller hotet, att hund, för vilken hundskatt ej erlägges, kan omhändertagas och i vissa fall kan avlivas. De genomgående vanligaste påtryckningsmedlen har dock varit hotet om straff för den som underlåter att ställa sig beskattnings- eller avgiftsbestämmelserna till efterrättelse och hotet om indrivning eller utmätning på grundval av det administrativa debiteringsbeslutet. Av nämnda anordningar är det i första hand möjligheten till direkt verkställighet av ett administrativt debiteringsbeslut, som jag med stöd av praxis och vissa anförda skäl ansett vara den huvudsakliga faktor, som bör vara avgörande för domstolskompetensen. Härvidlag har jag framför allt beaktat den omständigheten att, om staten eller kommun önskar instämma sin talan om utbekommande av skatt eller avgift till domstol, staten eller kommun åsyftar att erhålla en exigibel dom, så att verkställighet kan ske mot svaranden, om denne även efter meddelandet av domstols dom vägrar betala skatten eller avgiften. Finns möjligheten att exekutivt verkställa ett administrativt debiteringsbeslut, kan staten eller kommun, om ett dylikt beslut föreligger, genom en domstolstalan knappast uppnå något mer än en andra exekutionstitel.

Den företagna genomgången av rättspraxis på området har dock visat, att domstolarna ej alltid synes fästa avseende vid att redan det administrativa debiteringsbeslutet är exigibelt. I samband med behandlingen ovan av ett sådant fall, SvJT 1958 rf s. 74, har jag anförts vissa kritiska anmärkningar och framhållit vikten av att man noggrant iakttar ifrågavarande princip.

Ej heller i lagmotiv synes man alltid anse sig vara bunden av principen. Som påpekats sägs exempelvis i förarbetena till StämpelskF att man ej har velat ändra därpå, att talan om skattens utfående kan föras vid domstol, ehuru man i samma betänkande föreslår införandet av bestämmelser om direkt indrivning på grundval av det administrativa beslutet. Det i betänkandet anförda får dock närmast betraktas som en lapsus av de sakkunniga.

Staten eller kommun har i rättspraxis fört talan om utfående av skatt eller avgift antingen i ordinär tvistemålsväg eller i samband med åtal för förseelse mot respektive skatte- eller avgiftsförfattning. Principen är dock att, vare sig talan föres i den ena eller andra vägen, föreskrifter, som medger direkt verkställighet av administrativa debiteringsbeslut, utesluter domstols kompetens att i sak pröva talan. Den praxis, som ovan genomgåts, har visat att domstol ansett sig äga pröva talan om utfående av kommunala avgifter (dock gatuavgifter enligt äldre rätt endast såvitt avgifterna ej trätt i stället för tidigare skyldighet att prestera in natura), de flesta stämpelavgifter enligt äldre rätt, clearingavgifter från andra världskriget samt tullavgifter enligt äldre rätt. I samtliga dessa fall har det vid den tidpunkt, då domstolen prövat yrkandet om avgiftens utfående, saknats möjlighet till direkt indrivning. Enligt gällande rätt är, jämte kommunala avgifter, bl. a. telefon- och järnvägsavgifter sådana avgifter, som endast på grundval av domstols avgörande kan uttagas exekutivt.

Redan förekomsten av föreskrifter om direkt verkställighet av debiteringsbeslut synes böra medföra, att domstol saknar kompetens att pröva fråga om skattens eller avgiftens uttagande. Sammankopplar man ifrågavarande princip om domstolskompetensen med den tanken, att domstol är obehörig därför att man bör undvika uppkomsten av dubbla exekutionstitlar, bortfaller detta samband, om det i ett visst fall ej föreligger något administrativt debiteringsbeslut å det belopp domstolstalan avser och det, eftersom viss tid förflutit, ej heller är tillåtet att fatta ett sådant beslut. Särskilt kan det synas vara påkallat att tillåta en domstolstalan, om *den skattskyldige* underlåtit att lämna uppgifter eller lämnat oriktiga uppgifter. För de viktigaste fall, där risken härför är mera påtaglig, finns emellertid uttryckliga författningsbestämmelser om eftertaxering eller efterbeskattning, vilka får anses uttömmande reglera frågan om uttagande av ytterligare skatt eller avgift till följd av nytillkomna omständigheter. Denna anordning tyder således på att det ej är avsett att man härutöver skall kunna påföra skatt eller avgift i efterhand. Helt allmänt bör man också hålla i minnet, att de författningsbestämmelser, som lägger hinder i vägen för meddelande av debiteringsbeslut, i huvudsak tillkommit i den enskildes intresse. Skulle man tillåta en domstolstalan av den anledning att författningsstadganden ej medger fattandet av ett debiteringsbeslut, skulle man härmed undanrycka det rättsskydd den enskilde trots sig ha uppnått därför att myndigheten ej längre äger rätt att påföra skatt eller avgift. Enskild person skulle således aldrig kunna räkna med att vara tryggad mot vidare skatte- eller avgiftsanspråk, såvitt ej även den allmänna fordringspreskriptionstiden var utgången. En annan fråga är om ett dylikt anspråk skulle ha några utsikter att bli bifallet av domstol, eftersom skatte- eller avgiftsfordringen är "preskriberad" enligt uttryckliga bestämmelser i skatte- eller avgiftsförfattningen. För att undvika tillämpningen av dylika regler kan staten eller kommun dock alltid försöka sig på att konstruera talan som en skadeståndstalan grundad på svarandens brottsliga eller åtminstone skadebringande förfarande.

Framställes yrkande om utfående av skatt eller avgift i samband med talan å brott, kan yrkandet uppfattas som antingen ett i ansvarstalan ingående yrkande om ådömande av påföljd eller ett med ansvarstalan kumulerat enskilt anspråk. Exempel på fall, där domstols åläggande att utge en skatt eller en avgift avser en påföljd, är domstols utdömande av automobilskatt, hundskatt, jaktvårds- eller älgavgift i brottmål. Som redan påpekats kräver domstols kompetens i detta hänseende stöd i uttryckliga författningsbestämmelser.

I den numera upphävd KF 21/12 1945 (nr 823) om nöjesskatt fanns det angående ansvar i vissa fall för den som i deklaration rörande vid tillställning influtna avgifter lämnat oriktig uppgift en hänvisning till SkattestrL (28 §). I NJA 1952 s. 89 har allmän domstol, som dömt till ansvar jämlikt SkattestrL för lämnande av oriktiga uppgifter i nöjesskattedeklarationer, ansetts ej behörig att utdöma undandragen nöjesskatt. Frågor om fastställande av nöjesskatt skulle i stället handläggas i den administrativa ordning, som föreskrevs i nöjesskatteförordningen (22, 29 och 30 §§).

Saknas dylika bestämmelser, synes staten eller kommun vara hänvisad till att begagna den andra utvägen. Enligt motiven till RB avses med enskilt anspråk anspråk av privaträttslig natur, vilket torde tvinga det allmänna att i huvudsak fram-

ställa sitt ersättningskrav som ett skadeståndsanspråk i anledning av brott. Denna typ av skadeståndstalan har i rättspraxis — i enlighet med den ovan angivna huvudregeln — endast upptagits till saklig prövning av domstol, om penningbeloppet eljest ej kunnat uttagas i exekutiv väg.

Som exempel på fall, där domstol varit behörig, kan nämnas de stämpelavgiftsmål som ovan redovisats under § 6, I. Se å andra sidan ett fall i JO 1960 s. 375, i vilket JO menat att en särskild investeringsavgift, som kunnat uttagas i administrativ ordning utan särskilt beslut av domstol, ej kunnat utdömas såsom skadestånd i brottmålsprocess. Märk också NJA 1957 s. 757 (fallet anmärkt under § 2, I).

I förevarande avsnitt har jag konsekvent hävdad, att domstols kompetens att pröva statens eller kommuns yrkande om utfående av skatt eller avgift bör betingas av förekomsten av författningsbestämmelser om direkt verkställighet av debiteringsbeslutet. Det kan emellertid även finnas andra omständigheter, ehuru ej så påtagliga som nämnda kriterium, vilka kan ge vissa antydningar om hur frågan om domstols kompetens bör bedömas. En sådan omständighet synes vara att staten genom något allmänt ombud eller kommun äger uppträda såsom part i skattebesvärsmålet. Härigenom ges den administrativa handläggningsordningen av frågor om skatter eller avgifter sken av att vara ett förfarande, som skiljer sig från statens eller kommuns beslutsfattande i övrigt, och att vara avsedd att utgöra ett substitut för en eventuell domstolsprocess.

B. Frågor om återfående av erlagd skatt eller avgift

I kapitlets inledning angavs att frågan, om domstol kan pröva enskilds krav att av det allmänna återfå vad han för mycket erlagt såsom skatt eller avgift, bör bedömas med hänsyn till de administrativa rättelsemöjligheter, som står den enskilde till buds. Undersökningen härav synes ha givit följande resultat.

En särskild grupp bildar *de skatter och avgifter, vilkas debitering enligt uttryckliga författningsbestämmelser skall beslutas eller omprövas av domstol*. Här är således domstolsprövningen en del av den normala handläggningsordningen för skatte- eller avgiftsärendet. Till denna grupp hör bl. a. ärenden om arvs- och gåvoscatt samt vissa stämpelskatter.

Sammanfattningen rörande *de typer av skatter eller avgifter, som debiteras genom administrativa beslut och för vilka saknas författningsföreskrifter att domstol äger ompröva debiteringen*, kommer endast att avse sådan restitutionstalan, som grundas å felaktig tillämpning av skatte- eller avgiftsnormer. Det genomgångna rättsfallsmaterialet har ådagalagt, att restitutionstrykanden kan baseras på rent civilrättsliga rättsgrundsatser, vilket brukar innebära att domstol är kompetent att pröva restitutionstalan. Frågan om förhållandet mellan yrkande och grund är dock av allmän räckvidd och kommer därför att i stället upptagas till behandling under avd. III.

Vad först angår talan om återfående av erlagt penningbelopp i fall, där det helt saknas möjlighet att i administrativ väg vinna rättelse i det beslut, som föranlett kändan att erlägga beloppet, synes domstol ha ansett sig kunna pröva sådan talan. Som främsta exempel härpå kan nämnas att fråga om återfående av expedi-

tionslösen enligt äldre rätt uppfattades som en domstolsfråga. I gällande rätt är principen sannolikt tillämplig på jaktvårds- och älgavgift.

Vidare har det i rättspraxis ansetts ankomma på domstol att pröva talan om återfående av kommunala avgifter. Beträffande dessa saknas författningsbestämmelser om debitering, restitution och indrivning, men kommunens beslut om avgiftsskyldighet kan dock angripas genom anförande av kommunalbesvär. Den omständigheten, att HundskF helt saknar bestämmelser om debiteringsbesvär, synes också böra medföra att domstol är behörig att pröva yrkande om återfående av hundskatt.² Emellertid torde man ej generellt kunna uppställa den principen att, om ett kommunalt skatte- eller avgiftsbeslut endast kan överklagas i kommunalbesvärsväg, domstol är behörig att pröva restitutionstalan. Av äldre rättspraxis följer att, om det kommunala beslutet utgör det egentliga debiteringsbeslutet, varpå indrivning kan erhållas, domstol torde vara inkompetent att pröva restitutionstalan, oavsett att det administrativa beslutet endast kan överklagas genom anförande av kommunalbesvär. Se t. ex. kommuns beslut om debitering av allmän kommunalskatt enligt äldre rätt och om debitering av gatuskatt enligt äldre rätt, i vilka fall debiteringsbesvären skulle anföras såsom kommunalbesvär.

Domstols kompetens har också omfattat prövning av restitutionstalan avseende vissa typer av stämpelavgifter enligt äldre rätt. Beträffande dessa typer av avgifter har StämpelavgF i *stället för besvärsmått tillerkänt skattskyldig befogenhet att direkt hos K.M:t i statsrådet ansöka om restitution*. Otillräckliga administrativa rättelsemöjligheter synes också ha varit anledningen till att domstol i det ovan anmärkta rättsfallet NJA 1927 A 220 har ingått i prövning av fråga om restitution av tobakslicensavgifter. Rättelsemöjligheterna bestod häri att, om vederbörande ej åtnöjdes med tobaksmonopolets beslut om licensavgift, han kunde *begära fastställande av avgift hos K.M:t i statsrådet* (22 §, 2 mom., sista st. KF 15/12 1914 (nr 436) angående statsmonopol å tobakstillverkningen i riket) samt att han kunde *ansöka om restitution av erlagd avgift hos K.M:t i statsrådet* (KK 27/6 1919 (nr 412) angående restitution i vissa fall av erlagda tobakslicensavgifter). Avsaknaden av en bestämd ordning för anförande av förvaltningsbesvär har således i vissa fall utgjort anledning för domstol att ingå i prövning av talan om återfående av erlagd skatt eller avgift.

Kan förvaltningsbesvär anföras över beslut i frågor om taxering, debitering eller restitution — vilket är regel, om ej annat är uttryckligen föreskrivet — kommer besvären att i sista instans prövas av allmän förvaltningsdomstol. De typer av skatter eller avgifter, som hör till allmän förvaltningsdomstols kompetens, kännetecknas av att det finns ett väl utvecklat system av administrativa rättelsemöjligheter, som för de viktigaste typerna t. o. m. innefattar en extraordinär besvärsmått för den skattskyldige. I min undersökning av rättspraxis har jag ej kunnat finna något fall, där domstol, om kâranden kunnat bringa ett beslut i en skatte- eller avgiftsfråga under RegR:s prövning genom anförande av *förvaltningsbesvär*, ansett sig behörig att pröva hans talan om återfående av skatten eller avgiften på den grund att någon myndighet, högre eller lägre, skulle ha bedömt frågan felaktigt. Vad angår tullavgifter anföres besvär över GenTullSt:s beslut numera också hos KR

² Naturligtvis avses ej det fall, att betalning skett till följd av domstols dom i brottmåll.

efter att tidigare ha anförts direkt hos RegR. Ovan har jag påpekat att man i doktrinen är oense om i vad mån domstol äger befatta sig med frågor rörande restitution av tullavgifter. För egen del har jag hävdad, varvid jag i huvudsak stött mig på äldre rättspraxis, att domstol bör vara inkompetent att pröva en restitutionstalan rörande tullavgift.

Någon gång kan besvärsvägen vara avskuren, så att en viss fråga ej kan nå ända upp till KR för avgörande. Exempelvis kan lokal skattemyndighets jämkningsbeslut överklagas hos LSt, men jämkningsfrågan kan sedan ej föras vidare. Domstol saknar, som framgått av rättspraxis, befogenhet att ingå i prövning av jämkningsfrågor, trots att de administrativa rättelsemöjligheterna kan synas föga effektiva. Här bör man dock uppmärksamma jämkningsinstitutets allmänna funktion såsom i huvudsak en regleringsventil för att uppnå bättre överensstämmelse mellan preliminär och slutlig skatt. Ett jämkningsbeslut innebär aldrig ett avgörande av frågor om skattskyldighet eller skattens påförande utan endast ett avgörande av en fråga om uppbördens tekniska utformning. Vidare är riksskatteverkets beslut i frågor om expeditionsavgift ej överklagbara. I vad mån detta förhållande kan påverka domstols kompetens att pröva talan om återfående av erlagd expeditionsavgift är naturligtvis svårt att uttala sig om utan någon vägledande rättspraxis på området. Den omständigheten, att man genom ExpK införde ett bestämt administrativt besvärsförfarande, torde dock närmast vara att tolka så, att man velat utestänga domstol från att vidare taga befattning med frågor om återbetalning av expeditionsavgifter.

Clearingbidragen är av ett speciellt slag. En talan om utfående av clearingbidrag innebär vanligtvis ej att man vill återfå vad man kan ha erlagt till clearingkassan; i stället vill man med talan erhålla en dom avseende det bidrag som man anser sig ha rätt till enligt gällande normer. Ifrågavarande talan är närmast att likställa med anspråk i allmänhet på att erhålla statliga bidrag för ett visst ändamål. Prövningen av en framställning med dylik innebörd brukar vanligen anses böra förbehållas myndighet. Se härom vidare under kap. XV, § 2, III, B, 1).

Kap. XII. Anmärkningsmål

Sedan gammalt har ett särskilt ansvar, s. k. redogöraransvar, åvilat vissa statstjänstemän, som omhänderhaft förvaltning av statsmedel. Redogöraransvaret har genom KF 2/6 1961 (nr 313) om förfarandet i anmärkningsmål (AnmförfF) upphört att vara en särskild form av tjänstemannaansvar.¹ Redogörarens ersättningsansvar bestämmes numera av samma skadeståndsrättsliga principer, som gäller för statstjänstemän i allmänhet. Tidigare kunde anmärkningsprocessen utmyнна i ett betalningsåläggande för redogöraren, medan den nya processen endast avser att pröva frågan, huruvida den anmärkta åtgärden vidtagits i överensstämmelse med gällande författningar.² Revisionsmyndighetens³ beslut i ett anmärkningsmål torde i princip böra uppfattas såsom ett partsbesked i en ersättningsfråga. Sedan det blivit slutgiltigt fastställt, att den anmärkta åtgärden varit felaktig, ankommer det på myndigheten att överväga om och på vilket sätt åtgärder skall vidtagas för rättelse av felet. I sista hand kan myndigheten föra talan vid domstol om utfående av ersättning av redogöraren eller av den som till följd av den vid räkenskapsgranskningen uppmärksammade felaktigheten åtnjutit obehörig ekonomisk förmån, dvs. sakägaren.⁴ Domstol kommer att i det förra fallet få tillämpa skadeståndsregler och i det senare fallet regler om *condictio indebiti*.

Rättas ej vid räkenskapsgranskning uppmärksammas felaktighet, åligger det revisorn att i allmänhet framställa anmärkning rörande felaktigheten (2 § AnmförfF). I princip skall redogörare, sakägare och myndighet, mot vars räkenskap anmärkning riktats, beredas tillfälle att yttra sig (4 § AnmförfF). Jämte revisorn äger dessa subjekt överklaga revisionsmyndighetens beslut i anmärkningsmål hos KR (8 § AnmförfF). Mot KR:s beslut över besvär i anmärkningsmål fick talan tidigare ej föras, men genom förvaltningsrättsreformen har införts möjlighet att med tillämpning av de ordinära fullföljdsreglerna anföra besvär hos RegR.

I början av 1800-talet granskade KR:s revisionskontor merparten av statens räkenskaper (7 § KRI 1814).⁵ Anmärkningsmål, som uppkom på grund av denna granskning, avgjordes av KR i första instans (2 §, 1:o KRI 1814 samt senare författningar 5 §, 18:o KRI 1831 och 1 §, 3:o KRI 1879). Dessutom fanns särskilda revisionsavdelningar inrättade vid vissa ämbetsverk. Enligt 8 § KF 11/12 1830 (nr 85 s. 1201) angående behandlingen av extraordinarie avskrivningsfrågor och anmärkningsmål ägde alla förvaltningar resolvera över de anmärkningar, som gjordes vid underordnades redogörelser, innan de avlämnades till KR. Se också 5 §, 21:o KRI 1831 och 1 §, 14:o KRI 1879. Förvaltningarna var skyldiga att lämna

¹ SOU 1960: 7 s. 85.

² SOU 1960: 7 s. 97.

³ Om begreppet "revisionsmyndighet", se 1 § AnmförfF.

⁴ Om begreppet "sakägare", se 1 § AnmförfF.

⁵ Om förfarandet i anmärkningsmål av den äldre typen, se SOU 1960: 7 s. 55 ff, Reuterskiöld s. 95, Ernberg s. 14 f, Geijer s. 86 ff, Ekenberg FT 1938 s. 349 ff, 1939 s. 20 ff, Sundberg s. 443 ff och Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 1 s. 451 ff.

den med beslutet missnöjde anvisning till besvär's anförande i KR (8 § KF 11/12 1830 (nr 85 s. 1201)). Paragraferna 8—11 i KF 11/12 1830 (nr 85 s. 1201) innehöll bestämmelser om anmärkningsmåls behandling. Formellt upphörde dessa stadganden att gälla genom tillkomsten av AnmförfF (se övergångsbestämmelserna till AnmförfF), men de flesta bestämmelserna torde redan dessförinnan ha varit obsoleta.⁶ Missnöje med KR:s beslut i anmärkningsmål fullföljdes hos K.M:t genom besvär, vilka ingavs till statsdepartement (före år 1840 statsexpedition) (26 § KRI 1831 och 41 § KRI 1879). Anmärkningsmålen kom vid inrättandet av RegR att överflyttas dit (2 §, 5:o RegRL). KR:s befattning med räkenskapsgranskning upphörde år 1920 genom tillkomsten av riksräkenskapsverket (KK 31/12 1920 (nr 891) med vissa föreskrifter i anledning av KR:s revisionsavdelnings överflyttande till riksräkenskapsverket). Fram till år 1925 avgjorde KR såsom första instans anmärkningar, som framställdes hos verket (1 §, 4:o KRI 1920). Härefter ägde endast verket meddela utslag i anmärkningsmål, varför KR uteslutande kom att bli besvär'sinstans i dylika mål (2 § FullföljdsK,⁷ 1 §, 4 mom. instruktion för riksräkenskapsverket 12/12 1924 (nr 534) och 1 §, 13:o KRI 1920⁸). Genom 3 §, b) FullföljdsK kom KR att bli sista instans i anmärkningsmål rörande avlöningsförmåner, resekostnadsersättning, traktamente, pensionsförmåner m. m.

Frågan, huruvida ett utslag i anmärkningsmål var exigibelt, torde aldrig ha blivit riktigt utredd.⁹ I praktiken torde det, om redogöraren ej förmådde utge ett utdömt belopp, som regel ha träffats överenskommelse mellan redogöraren och kronan, att kronan skulle äga göra avdrag å tillkommande lön. Det kan dock tyckas att frågan om exekution någon gång — exempelvis om den ersättningsskyldige avgått från sin tjänst som redogörare — skulle ha hänskjutits till exekutiva organs bedömande, men det har ej stått att finna något dylikt fall i publicerad rättspraxis.

KR:s befogenhet att utdöma penningersättning bör ses mot den bakgrunden att, då anmärkningsinstitutet i början av 1800-talet erhöll fastare form, det ej tillhörde ovanligheterna, att kollegier utövade dömande verksamhet. Rörande dessa frågor, se kap. I, § 2, II. Dessutom torde KR ofta ha ansetts stå domstolarna nära. De kommittéer, som i Rättsfrågors skiljande föreslog att ändring i KR:s beslut i anmärkningsmål borde sökas i HD, förklarade att KR i sitt dåvarande skick var att anse ej för ett administrerande kollegium utan för en bland rikets verkliga domstolar.¹⁰ Förslaget, att fullföljd skulle ske hos HD, upprepades i en proposition (nr 7) till 1874 års riksdag. Härvid androg departementschefen bl. a. att det ingalunda var någon administrerande eller kontrollerande myndighet utan verklig domareverksamhet, som KR hade att utöva i anmärkningsmålen.¹¹ Departementschefen beskrev förfarandet i KR så, att KR skilde mellan tvistande, dvs. revisorn och redogöraren, och tillsåg om och i vad mån den gjorda anmärkningen enligt lag kunde föranleda till ersättnings- eller återbäringsskyldighet.

Inom doktrinen synes man anse att det äldre anmärkningsförfarandet var ett

⁶ SOU 1960: 7 s. 56, 61.

⁷ Stadgandets ursprungliga lydelse.

⁸ Stadgandets lydelse enligt KK 12/12 1924 (nr 531).

⁹ Hassler Exekutionsrätt s. 84; Ekenberg FT 1944 s. 136 ff; Söderwall FT 1944 s. 191 ff; Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 1 s. 463.

¹⁰ Rättsfrågors skiljande s. 34 f.

¹¹ KPr 1874 nr 7 s. 46 f.

speciellt administrativt institut, som följde sina egna regler.¹² Förfarandet var i väsentliga delar oreglerat och i stället utvecklat genom praxis. Själva redogöraransvaret torde i praxis ha ansetts gälla oberoende av culpa från redogörarens sida. Verkningarna av detta stränga ansvar mildrades dock avsevärt därigenom, att K.M:t av "nåd"¹³ kunde efterge den ersättningsskyldighet, som ålagts redogöraren. Vidare kom den närmare innebörden av begreppet redogörare att bestämmas genom praxis. Befattningshavare, som bedömdes sakna redogöraransvar, kunde ej åläggas ersättningsskyldighet i anmärkningsväg (se t. ex. KÅ I 1938 not 120, 1940 not 16, 1949 ref. 11, RÅ 1913 ref. 50, 1915 ref. 47, 1916 E 236 och 1926 ref. 7). Statens ersättningsanspråk på grund av begånget fel av dylik statstjänsteman fick i stället framställas vid domstol.

Något kommunalt redogöraransvar, som kunnat utkrävas i administrativ väg, har ej funnits. Frågor om klander av kommuns räkenskaper och om återbetalningsskyldighet för kommunaltjänstemän har därför fått prövas i domstolsväg (W ref. 882, RÅ 1918 C 154, 1930 S 360 och 1940 E 136).

Medelst utslag i anmärkningsmål blev frågan om redogörarens — i denna egenskap — ersättningsskyldighet mot kronan definitivt avgjord, såtillvida att dylika utslag vann rättskraft (KÅ I 1933 ref. 12) och att frågan sedermera ej kunde bedömas av domstol (NJA 1933 s. 687). Domstol torde överhuvudtaget ej ha ägt pröva fråga om utkrävande av redogöraransvar. Däremot var domstol behörig att pröva kronans *skadeståndsanspråk* mot redogörare. Se härom NJA 1932 s. 730. Dylikt anspråk kunde bl. a. framställas i samband med ansvarsyrkande för begånget tjänstefel. Vid prövningen av skadeståndstalan kom domstol att tillämpa culparegeln och ej de i administrativ praxis utbildade reglerna om det stränga redogöraransvaret. Inför domstol svarade redogöraren för sina fel i samma omfattning som statstjänstemän i allmänhet.

Som redan påpekats finns det utöver staten och redogöraren ett tredje subjekt, som beröres av ett anmärkningsmåls utgång, nämligen sakägaren. I den äldre typen av anmärkningsprocess ägde sakägaren uppträda som ett slags mellankommande part med rätt att avge förklaring.¹⁴ Vidare var han oförhindrad att anföra besvär över beslut, varigenom redogöraren ålagts ersättningsskyldighet.

Sakägaren kunde ej åläggas återbetalningsskyldighet i den för anmärkningsmål stadgade ordningen (KÅ I 1927 ref. 16, not 260, 1928 ref. 6 och 1937 not 91).¹⁵ Se också det äldre fallet NJA 1879 B 476. Som framgått av kap. IX, avsnittet om lönemål, var staten i stället hänvisad att instämma den enskilde till domstol och där yrka åläggande för honom att återbära vad han för mycket uppburit.¹⁶

¹² Se härom och om det följande Ekenberg FT 1938 s. 349 ff, 1939 s. 20 ff, Nilson FT 1939 s. 42 ff, Appeltoft FT 1942 s. 349, Sjöberg FT 1943 s. 143 ff, Malmberg FT 1944 s. 101 ff, Kuylenstierna FT 1954 s. 127 ff, Herlitz Föreläsningar III s. 88, Sundberg s. 443 ff och Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 1 s. 451 ff.

¹³ Denna form av "nåd" utgör ej ett utslag av den benådningsmakt, som konungen äger enligt § 26 RF. I det senare fallet kan benådning endast ske från brottspåföljder. Jfr Strömberg Dispensmakt s. 120 ff.

¹⁴ SOU 1960: 7 s. 57; Ekenberg FT 1938 s. 372 f; Sundberg s. 452, 457; Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 1 s. 461.

¹⁵ Jfr dock nedan om möjligheten att i anmärkningsmål rörande fråga om oriktig beräkning av tullavgift förplikta varuhavaren att utge felande tullbelopp.

¹⁶ Den tveksamhet som kan skönjas hos Ekenberg är oberättigad. Ekenberg FT 1938 s. 371 not 1.

Redogöraren kunde genom domstolstalan söka åter av sakägaren vad han i anmärkningsmål förpliktats ersätta kronan.¹⁷ En erinran härom intogs ofta i utslaget i anmärkningsmålet. Detta tillägg saknade relevans för frågan om rätt för redogöraren att vid domstol återfå vad han nödgats utge. Yrkande av sakägaren, att KR måtte förklara redogöraren ej äga dylik rätt, ansågs innefatta ett ämne, varmed det ej tillkom KR att taga befattning (KÅ I 1939 not 302). Vidare har KR, då redogöraren yrkat att KR måtte förklara honom berättigad att hos vederbörande söka sitt åter efter befogenhet, ansett att KR ej ägde ingå i prövning av frågan om regressrätt (KÅ I 1948 not 256 och 1951 not 272—274).

Beträffande redogörarens regresstalan vid domstol synes domstol ha varit obunden av myndighets utslag i anmärkningsmålet (se t. ex. NJA 1908 s. 297, 1936 A 161¹⁸ och 1947 A 136¹⁹).²⁰ Jfr emellertid SvJT 1937 rf s. 47. Sakägaren ansågs nämligen ej omfattas av rättskraften i ett anmärkningsutslag. Följden härav kunde bli, att det uppstod konflikt mellan domstols och myndighets avgöranden. Det stod ju domstol fritt att ogilla redogörarens talan på den grund, att sakägaren varit berättigad att åtnjuta den ekonomiska förmånen.²¹ Den omständigheten, att utslaget rättskraft i anmärkningsmålet endast omfattade ersättningstvisten mellan staten och redogöraren, medförde också att sakägaren, sedan han ersatt redogöraren vad denne förpliktats utge, kunde instämma kronan till domstol och yrka åläggande för kronan att återgålda det belopp han utgivit till redogöraren.

I NJA 1927 s. 128 har domstol t. o. m. förpliktat staten att ersätta sakägaren beloppet, oavsett att det tidigare varit RegR (RÅ 1924 Fö 94—97), som ålagt redogöraren ersättningsskyldighet. En motsvarande situation förelåg i ADD 1953 nr 40. KR hade i en anmärkningsprocess (KÅ I 1952 not 315) förklarat att utbetalningar av vissa löneförmåner till arbetare, som redogörare gjort på grund av kollektivavtal, varit oriktiga och ålagt redogörarna att ersätta statsverket de utbetalade beloppen. Sedan redogörarna därpå efter avkrävt vederbörande arbetare ersättning, instämde arbetarorganisationen staten (marinförvaltningen) till AD med yrkande om godkännande av den tolkning av kollektivavtalet, som legat till grund för redogörarnas utbetalning. Domstolen förklarade i målet, att arbetarna enligt avtalet haft rätt åtnjuta löneförmånerna i fråga.

Särskilda bestämmelser gäller om tulltjänstemäns ansvar för oriktig avgiftsberekening. Enligt 5 § TullavgF är en tulltjänstemans ansvar endast subsidiärt i förhållande till sakägarens ansvar. Det åligger i första hand varuhavaren att till tullverket inbetala det belopp, som undanhållits tullverket (1 § TullavgF). Har varuhavaren eller annan, som skolat svara för beloppet, befunnits sakna tillgång till dess gäldande eller ej kunnat anträffas och felet uppkommit genom förfarande, som

¹⁷ Grunden för redogörarens regressanspråk har omdebatterats i doktrinen. Se Kuylensstierna FT 1954 s. 146 ff och Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 1 s. 461 (en överlåtelse av statens anspråk) samt häremot Ekenberg FT 1938 s. 374 och Sundberg s. 451 f (obehörig vinst).

¹⁸ Bakgrunden till målet var följande: I RÅ 1927 Fi 652 nedsatte RegR bolagets taxering. I anmärkningsmålet RÅ 1932 Fi 738 förpliktades redogörarna, vilka på grund av RegR:s utslag restituerat visst belopp, att ersätta statsverket en del av nämnda belopp, vilken för mycket utbetalats vid restitutionen, "envar av dem dock öppet lämnat att hos vederbörande söka sitt åter efter befogenhet".

¹⁹ KR hade i anmärkningsmålen KÅ I 1944 not 327 och 328 förpliktat redogörarna i förevarande mål att ersätta statsverket visst belopp, "dock envar av dem öppet lämnat att hos vederbörande söka sitt åter efter befogenhet".

²⁰ Ekenberg FT 1938 s. 374; Sundberg s. 459; Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 1 s. 462.

²¹ Ernberg s. 76; Geijer s. 69.

kan anses hänförligt till vårdslöshet, försummelse, oförstånd eller oskicklighet i tjänsten, är tulltjänstemannen pliktig ersätta tullverket det felande beloppet, om kravet mot honom anställes inom viss tid (5 § TullavgF). Mål angående anmärkning upptages och avgöres av GenTullSt (1 § TullavgK). Besvär över styrelsens beslut i anmärkningsmålet prövas av allmän förvaltningsdomstol. Det är härvid att märka att anmärkningen i förevarande fall riktas mot sakägaren och att styrelsens beslut, om talan mot beslutet ej föres inom föreskriven tid, skall lända till efterrättelse lika med domstols lagakraftätagande dom (6 § TullavgK). Om frågor rörande sakägarens ersättningsskyldighet, se under § 3 Tullmål i kapitlet om skatter och avgifter.

Ursprungligen har tulltjänstemän varit underkastade samma redogöraransvar som övriga redogörare. Deras regressrätt mot sakägare var före år 1928 huvudsakligen reglerad i 49 § KRes 19/1 1757 (Lilienberg III s. 716) på städernas allmänna besvär. Genom resolutionen tilläts tullbetjäningen att inom tre år efter uppbördsårets förlopp av vederbörande utfordra och indriva oberäknad eller för ringa uppburen tull för tullpliktiga varor. Inom förevarande område synes domstol — om sakägaren anfört besvär hos RegR över myndighets beslut i anmärkningsmålet eller i varje fall beretts tillfälle att yttra sig i anmärkningsprocessen — ha ålagt varuhavaren ersättningsskyldighet på grund av myndighetens utslag i anmärkningsprocessen (NJA 1907 s. 222 och 1926 s. 333²²).

²² Om tolkningen av fallet, se KPr 1928 nr 158 s. 26 f.

Kap. XIII. Registrerings- och patentmål

§ 1. Mål om registrering av varumärke och mål om meddelande av patent

Det ankommer på patent- och registreringsverket att pröva ansökningar om registrering av varumärke i varumärkesregistret och om patent (12 och 17 §§ VarumL 1960 samt 8 och 9 §§ PatL). Genom att lämna sitt bifall till ansökan om varumärkesregistrering eller patent kan verket tillskapa väsentliga fördelar åt den sökande. Således förvärvar näringsidkare genom registrering enligt VarumL 1960 ensamrätt till varumärke (1 § VarumL 1960)¹ och den som erhåller patent på en uppfinning ensamrätt att yrkesmässigt utnyttja uppfinningen enligt PatL (1 § PatL). Å andra sidan kan naturligtvis ett förvärv av en dylik ensamrätt göra det svårare för andra personer att använda varumärke eller utnyttja uppfinning. Därför har allmänheten genom ett särskilt uppbudsförfarande beretts tillfälle att inkomma med invändningar mot ansökning (20 § VarumL 1960 och 21 § PatL).² Den omständigheten, att en invändning framställdes, medför dock ej någon befogenhet för myndighet att i förvaltningsärendet slita den tvist, som följer av invändningen. Oavsett om invändning gjorts eller ej ankommer det på patent- och registreringsverket att ex officio pröva huruvida de lagliga förutsättningarna för bifall till ansökan är för handen; och verket skall således under inga förhållanden inrikta prövningen på att lösa en presumtiv tvist mellan den sökande och tredje man.³ Ändamålet med uppbudsförfarandet är naturligtvis endast att annan person än den sökande skall bli i tillfälle att bidra till att verkets utredning blir fullständig och tillförlitlig.⁴

Det är alltså tydligt att en invändare endast kan påpeka vissa förhållanden, vid vilka verket, om det finner det påkallat, kan fästa avseende. Invändaren saknar också den sökandes möjlighet att genom *besvär hos RegR* vinna rättelse i ett beslut rörande varumärkesregistrering eller patent. Visserligen kan han liksom sökanden föra talan mot slutligt beslut av registrerings- eller patentmyndigheten genom besvär hos patent- och registreringsverkets besvärsavdelning, men mot beslut på besvärsavdelningen kan talan hos RegR endast föras av sökanden (47 § VarumL 1960 och 25 § PatL). Detta innebär bl. a. att RegR kommer att sakna befogenhet att överhuvudtaget pröva yrkande om upphävande av verkställd registrering (RÅ 1927 H 81 och 1954 H 37). Med avseende å de anmärkta fallen bör framhållas att mellaninstansen i varumärkesärenden tillkom genom VarumL 1960; tidigare ägde sökanden att direkt hos RegR föra talan mot patentverkets avslagsbeslut (5 § VarumL 1884).

I stället får den som lider förfång av varumärkesregistrering eller patent föra ta-

¹ Numera har näringsidkare även utan registrering ensamrätt till varumärke, då märket blivit inarbetat (2 § VarumL 1960).

² Vad gäller varumärkesrätten infördes detta förfarande genom VarumL 1960.

³ Om innebörden av den prövning, som patentansökan underkastas av myndighet, se redan *Rabenius II* s. 240 f.

⁴ SOU 1958: 10 s. 117 ff.

lan vid domstol om registreringens hävande eller om ogiltigförklaring av patentet (26 § VarumL 1960 och 52 § PatL). I de båda lagarna har angivits i vilka fall domstolen kan vidtaga dylika åtgärder. Av dessa fall framgår att domstol t. o. m. kan ompröva myndighets beslut. Domstol äger nämligen rätta till myndighetens misstag att med åsidosättande av någon bestämmelse i 13 och 14 §§ VarumL 1960 eller 1 och 2 §§ PatL bevilja registrering eller meddela patent. Domstol har i praxis på talan av enskild person prövat frågan, huruvida registrering bort ske med hänsyn till varumärkets särskiljningsförmåga,⁵ likhet med annans firma⁶ respektive likhet eller förväxlingsbarhet med redan registrerat varumärke⁷ eller inarbetat varumärke⁸, och frågan, huruvida patent bort meddelas med hänsyn till uppfinningens nyhetsvärde⁹ eller egenskap av läkemedel¹⁰. Domstols befogenhet att undanröja myndighets beslut torde dock vara begränsad till de fall lagen särskilt omnämner. I NJA 1932 s. 322 yrkades att en varumärkesregistrering måtte upphävas, då en överenskommelse fick anses innefatta en överlåtelse av ensamrätt till det inregistrerade varumärket. HD, som fann att överlåtelsen hade denna innebörd, hänvisade vederbörande att hos patent- och registreringsverket göra framställning om varumärkets avförande ur varumärkesregistret.

Det anförda innebär att domstol — utan avseende å att besvärssavdelningen eller rentav RegR kan ha fattat det ifrågavarande positiva beslutet — kan upphäva varumärkesregistreringen eller ogiltigförklara patentet. Har det sedan frågan avgjordes av myndighet tillkommit nya omständigheter, kan det i och för sig anses vara motiverat att domstol i vissa fall frångår myndighets bedömning av frågan. I praktiken har detta särskilt förekommit i mål, i vilka varit fråga om patentets nyhetsvärde.¹¹ Men skulle domstol bifalla kärandens talan på en grund, som t. ex. RegR tidigare tillämpat då den beviljat varumärkesregistrering eller patent, kan det tyckas ha uppstått en föga tilltalande konflikt mellan RegR:s och domstols avgöranden. Dylika fall är visserligen ej vanliga i praktiken, men exempel finns, såsom det fall som framgår av RÅ 1938 H 50 och NJA 1941 s. 672.¹² I RÅ-fallet hade RegR funnit att ett figurmärke, innehållande orden ”K.F:s kaffemölla”, kunnat inregistreras utan hänsyn till Kooperativa Förbundets inarbetade firmaförkortning K.F. HD, däremot, kom att i NJA-fallet upphäva registreringen under återopande av samma stadgande i VarumL 1884 som RegR tillämpat.

Denna anordning, att domstol äger upphäva en varumärkesregistrering eller ogiltigförklara ett patent, torde främst vara motiverad från rättssäkerhetssynpunkt. Märkes- och patenthavare beredes en ökad trygghet genom att han kan förlita sig på att en registrering eller ett patent i princip ej mot hans egen vilja kan bringas att

⁵ NJA 1902 s. 291, 1912 s. 556, 1918 s. 215, 1931 s. 169, 1937 s. 207, 1938 s. 48 I, 1951 s. 475 och 1954 s. 130.

⁶ NJA 1910 s. 352, 1918 s. 174, 1925 s. 340, 1939 s. 389, 1941 s. 672 och 1946 s. 767.

⁷ NJA 1918 s. 215, 1919 s. 202, 1921 s. 492, 1926 s. 383, 1932 s. 463, 1935 s. 661, 1938 s. 501 I och 1940 s. 161.

⁸ NJA 1929 s. 44, 1934 s. 646 I och II, 1936 s. 492, 1938 s. 501 I, 1941 s. 672, 1944 A 160, 161 och 1951 s. 347. — I författning bereddes ett inarbetat varumärke skydd först genom en författningsändring år 1934. Härigenom kodifierades en redan gällande praxis.

⁹ NJA 1900 s. 404, 1917 s. 21, 1919 s. 555, 1945 A 301, 1949 s. 396 och 1952 A 5.

¹⁰ NJA 1874 s. 238 och 1903 s. 83.

¹¹ Ljungman Festskrift tillägnad Nils Herlitz s. 221.

¹² Om fallet, se Ljungman Festskrift tillägnad Nils Herlitz s. 227.

upphöra i administrativ ordning.¹³ Vidare är det av vikt för utomstående personer, att frågan om ensamrätt till varumärke eller uppfinning ej är slutligt avgjord genom det administrativa beslutet. Som betonats tillhör det ej myndighet att vid prövning av ansökan om registrering av varumärke eller om patent pröva tvister mellan enskilda om dylik ensamrätt (jfr 17 § PatL rörande tvist om bättre rätt till uppfinning). Den enda möjligheten för tredje man att förhindra en registrering eller ett meddelande av patent torde vara att genom invändningar tillföra myndigheten vissa upplysningar; myndigheten kommer sedan vid sin prövning att ex officio beakta enskilds intressen. Det torde därför vara betryggande för en utomstående person att veta, att han kan bringa en varumärkes- eller patenttvist under domstols prövning och därvid få den ensamrätt till varumärke eller uppfinning, som motparten förvärvat genom myndighets beslut, undanröjd.

§ 2. Mål om anteckning i aktiebolags-, förenings- och handelsregister

Från framställningsteknisk synpunkt torde det vara på sin plats att till en början endast behandla mål om anteckning i aktiebolags- och föreningsregister och senare på ett lämpligt stadium av undersökningen utvidga denna till att även omfatta mål om anteckning i handelsregister. Valet av denna ordning sammanhänger med att det finns vissa till aktiebolag och ekonomiska föreningar knutna personer, främst aktieägare och föreningsmedlemmar, som i frågor om registrering ansetts av lagstiftaren böra få sina intressen särskilt beaktade.

Registreringsmyndighet skall efter ansökan eller anmälan inskriva vissa i lag angivna uppgifter i aktiebolags- och föreningsregister. Patent- och registreringsverket utgör registreringsmyndighet för aktiebolag (188 § ABL 1944), medan LSt fyller samma funktion beträffande ekonomiska föreningar (4 § EFL 1951). Sökande, som är missnöjd med beslut, varigenom registrering vägrats, äger anföra besvär hos KR (206 § ABL 1944 och 105 a § EFL 1951). Först och främst utgör registreringen den åtgärd, varigenom aktiebolag och ekonomisk förening blir juridisk person (28 § ABL 1944 och 3 § EFL 1951). Vidare skall i aktiebolags- och föreningsregister, efter det att bolaget eller föreningen registrerats, antecknas sådana förhållanden, som enligt ABL 1944 och EFL 1951 skall anmälas för registrering (194 § ABL 1944 och 101 §, 2 mom. EFL 1951).

En registreringsåtgärd synes främja dubbla syften på så sätt att den dels möjliggör kontroll över aktiebolag och föreningar, dels skapar publicitet kring dessa.¹ Vad angår kontrollsytet medger de författningstadganden, som innehåller villkoren för meddelande av registrering, respektive registreringsmyndighet att kontrollera att såväl formella som materiella föreskrifter har iakttagits (192 § ABL 1944 och 100 § EFL 1951). Publiceringssyftet tillgodoses främst därigenom att vad som införes i registret skall kungöras (202 § ABL 1944 och 104 § EFL 1951). Registreringen och den efterföljande kungörelsen utgör emellertid ej endast serviceåtgärder åt tredje man utan medför dessutom vissa rättsverkningar. Det som införts

¹³ Se härom SOU 1958: 10 s. 305 och KPr 1960 nr 167 s. 146.

¹ Förslag till bolags- och föreningslagar s. 105 ff, 129 ff, 150 f samt SOU 1971: 15 s. 385.

i register och kungjorts skall nämligen anses ha kommit till tredje mans kännedom (204 § ABL 1944 och 105 § EFL 1951), vilket innebär att denne vid äventyr av rättsförlust måste hålla sig underrättad om vad registret vid visst tillfälle innehåller.²

Beslut av aktiebolag eller förening kan komma under prövning i både administrativ och judiciell väg. — Den administrativa prövningen sker på grund av att vissa beslut skall anmälas för registrering. Registreringsmyndighet skall vägra registrering av beslut, som ej har tillkommit i föreskriven ordning eller ej står i överensstämmelse med föreskrifterna i ABL 1944 respektive EFL 1951 eller eljest strider mot lag eller författning eller mot bolagsordning eller i något viktigare hänseende har otydlig eller vilseledande avfattning (192 §, 2 mom. ABL 1944 och 100 § EFL 1951). — Till följd av att vissa enskilda subjekt har tillerkänts rätt att i judiciell väg klandra beslut av aktiebolag eller föreningar, kan dylika beslut också komma under domstols prövning. Det tillkommer domstol att på talan av styrelse, styrelseledamot, aktieägare respektive föreningsmedlem eller aktiebolags verkställande direktör upphäva beslut å bolags- respektive föreningsstämma, vilket ej tillkommit i behörig ordning eller eljest strider mot ABL 1944 respektive EFL 1951 eller bolagsordning respektive förenings stadgar (138 § ABL 1944 och 69 §, 1 mom. EFL 1951). Det är således här fråga om rättskränkningar i inre bolags- och föreningsrättsliga förhållanden.³

Konflikter mellan myndighets registreringsbeslut och domstols dom synes kunna vara av två slag. För det första kan domstol ogiltigförklara ett associationsbeslut, som redan registrerats. Vidare kan domstol ogilla en talan om klander av ett associationsbeslut och därvid göra en annan bedömning än myndigheten av en omständighet, som myndigheten tidigare åberopat såsom skäl för att vägra registrering av beslutet. Båda konfliktsituationerna möjliggöres därav, att det ankommer på myndighet att pröva ett bolags- eller föreningsstämmobesluts giltighet, oavsett om klandertiden för anställande av domstolstalan utgått eller väckt klandertalan ännu ej vunnit prövning hos domstol.⁴ I det första fallet anvisar lagen det sätt, varpå konflikten skall lösas. Har genom lagakraftätagande dom förklarats att beslut, som registrerats,⁵ är ogiltigt skall på anmälan av part i registret antecknas, att på nämnda grund den tidigare anteckningen avföres ur registret (201 § ABL 1944 och 103 §, 1 mom. EFL 1951). I det andra fallet är det tveksamt, om domen kan komma att utöva något inflytande på registreringsfrågan. Beträffande sådana associationsbeslut, som blir gällande, om klandertalan ej instämnes inom föreskriven tid, har domen sannolikt samma verkan som om klandertalan aldrig förts. Sedan domen vunnit laga kraft, torde registrering t. o. m. kunna ske före klandertidens utgång. I fråga om andra beslut synes det ej finnas något formellt hinder, att registreringsmyndigheten vidhåller sin tidigare uppfattning och således även efter det myndigheten vunnit kännedom om domstolens dom vägrar registrering. Se härom vidare under kap. XVI, § 1, IV, B, 3).

Den sökande är ensam part i registreringsärendet; således saknar aktieägare eller

² Skarstedt s. 345.

³ Om klandertalans allmänna karaktär, se Nial s. 104 ff.

⁴ Stenbeck—Wijnblad—Nial s. 469; Hagbergh—Nisell s. 218.

⁵ Märk Nial: "Givet är emellertid att registreringsmyndigheten har att iakttaga försiktighet mot att beslut, som kunna bortklandras, bli registrerade." Nial s. 93.

föreningsmedlemmar, som ej tillika är sökande, partsbehörighet och därför möjlighet att i administrativ väg föra talan mot registreringsmyndighets beslut, enligt vilket inskrivning i register ägt rum (RÅ 1909 ref. 111, 1927 H 6, 7, 1939 H 33, 1947 Ju 42 och 1967 Ju 25). Se också fall rörande understödsföreningar t. ex. RÅ 1915 ref. 12 och 1929 S 156. I stället får de nämnda personerna söka få *bolags- eller föreningsbeslutet* upphävt i rättegångsväg och, om talan bifalles, anmäla detta för registreringens avförande.⁶

Domstol kan också upptaga till prövning yrkande om upphävande av *registrering* i aktiebolags- eller föreningsregister. Den som menar att en i nämnda register verkställd inskrivning länder honom till förfång kan vid domstol föra talan om registreringens upphävande samt om skadestånd (200 §, 2 st. ABL 1944 och 102 §, 2 st. EFL 1951).⁷ Stadgandet torde ursprungligen ha hämtat sitt innehåll från bestämmelserna i 6 § HandelsregL. Kommittéförslaget⁸ till HandelsregL saknade förevarande föreskrift, vilken först tillades i propositionen. Departementschefen, som hänvisade till 10 § VarumL 1884, ansåg att HandelsregL ej borde sakna en bestämd föreskrift därom, att man för att få registrering upphävd bör vända sig till domstol.⁹

I 1 § HandelsregL stadgas att hos LSt skall för varje kommun i länet föras handelsregister för inskrivning av de anmälanden, om vilka i lagen förmäles eller vilkas intagande i registret kan vara annorledes föreskrivet.¹⁰ Registrering skall vägras, om den anmälade ej har iakttagit de föreskrifter, som finns för varje särskilt fall stadgade eller om anmälan innehåller annat än som enligt lag får intagas i registret (3 §, 1 st. HandelsregL). Är sökanden missnöjd med LSt:s beslut, äger han däröver anföra besvär hos KR (3 §, 3 st. HandelsregL).

Syftena med inskrivning i de olika registren är som tidigare påpekats att möjliggöra kontroll över rörelser och att skapa publicitet kring dessa.¹¹ I varumärkesrätten, från vilket område stadgandet om rätt att vid domstol klandra registreringsmyndighets beslut är hämtat, har registreringen en helt annan uppgift. Genom varumärkesregistreringen tillskapas som nämnts en ensamrätt för enskilt subjekt att använda varumärke. Under sådana omständigheter kan det finnas behov av ett stadgande om möjlighet att få registrering hävd genom domstolstalan. Däremot torde det vara tveksamt om ett dylikt stadgande med hänsyn till syftena med inskrivning i aktiebolags-, förenings- och handelsregister har någon egentlig funktion att fylla inom associationsrätten.

Det fall, som ligger närmast till hands, är att en tredje man påstår att registreringen avser en firma, som är förväxlingsbar med hans tidigare registrerade firma. Tvister om fimalikhet regleras emellertid genom särskilda bestämmelser, enligt vilka domstol på talan av firmainnehavare, som lider förfång därav att en i

⁶ I fallen NJA 1932 s. 243, 1934 s. 11, 1960 s. 698, 1963 s. 431 och 1967 s. 313 har domstol prövat talan av aktieägare och i fallen NJA 1942 s. 360, 589 och 1947 s. 603 talan av föreningsmedlem om upphävande av aktiebolags respektive förenings beslut.

⁷ Se härom Thulin Festskrift tillägnad Erik Marks von Würtemberg s. 613.

⁸ Udkast til lov om handelsregistre, firma og prokura udarbejdet af de dansk-norsk-svenske kommitterede. — Förslag till lag angående handelsregister, firma och prokura utarbetadt af de dansk-norsk-svenske komiterade. Sthlm 1884.

⁹ KPr 1887 B nr 2 s. 58.

¹⁰ Konungen äger dock för viss stad förordna särskild registerförare (1 § HandelsregL). Besvär över beslut av särskild registerförare anföres hos LSt (3 § HandelsregL).

¹¹ Vad gäller handelsregistret, se även NJA II 1887 nr 3 s. 2.

ett register senare införd firma företer likhet med hans firma, äger förbjuda innehavaren av den senast införda firman att efter viss tid använda firman ävensom ålägga honom skadestånd (6 §, 1 st. HandelsregL, 200 §, 1 st. ABL 1944 och 102 §, 1 st. EFL 1951). Förfång genom firmalikhet kan i domstolsväg väl att märka endast föranleda förbud mot användande av den senast registrerade firman och alltså ej registreringens hävande (NJA 1920 s. 169).

Eljest torde det inte vara lätt att konstruera fall, där tredje man kan tänkas lida förfång av registrering i aktiebolags-, förenings- och handelsregister. Dock nämner Aktiebolagsutredningen — som föreslår att ifrågavarande stadgande bibehållas i en eventuell ny aktiebolagslag — ett exempel.¹² Enligt utredningen kan det nämligen inträffa, att någon utan att vara tillfrågad valts in i bolags styrelse samt anmälts för registrering och att registreringsmyndigheten därvid meddelat registrering utan att — såsom bort ske — infordra bevittnat skriftprov på vederbörandes namnteckning.

I propositionen till ABL 1910 saknades bestämmelsen, att den som led förfång av registrering skulle vid domstol äga föra talan om registreringens hävande. Talan mot verkställd inskrivning ansågs näppeligen kunna vinna någon tillämpning i avseende å andra inskrivningar än inskrivning av firma. Emellertid anförde en motionär i riksdagen följande: "Ett aktiebolag, som bildas med avsikt att övertaga annans rörelse eller fastighet, intager i sin bolagsordning detta såsom föremål för sin verksamhet. Stranda sedermera underhandlingarna om övertagandet, kan bolaget till största skada för den verkliga innehavaren av rörelsen eller fastigheten uti illojalt syfte bibehålla sin bolagsordning oförändrad och driva konkurrensaffär. Även kan en viss person, oaktat avsägelse, anmälas tillhöra aktiebolags styrelse. Är detta bolag mindrevärdigt, kan den i aktiebolagsregistret såsom styrelseledamot införde tillfogas avsevärd skada beträffande anseende och kredit. Hurudant bolaget än må vara, kan obehag och besvär förorsakas genom delgivning av stämningar m. m. I båda dessa åberopade fall torde, där god vilja hos bolaget eller dess styrelse saknas, rättelse ej kunna vinnas utan talan vid domstol."¹³ LU gillade motionärens uppfattning och yttrade att saknaden av ett sådant stadgande av allmänna innehåll, som det i 73 § av ABL 1895 meddelade, kunde medföra olägenheter.¹⁴ I anledning härav bibehölls ifrågavarande stadgande.

Med avseende å motionärens yttrande är det att märka, att den som beröres av anmälan i avseende å ändringar i sammansättning av styrelse numera äger rätt att göra anmälan för registrering (97 §, 2 st. ABL 1944; se också 37 § EFL 1951). Denna befogenhet fanns ej i ABL 1910.

Det har ovan framhållits, att endast den sökande kan vara part i ett registreringsärende. I föreliggande fall innebär principen, att ej ens det förhållande, att någon påstår att ett registreringsbeslut länder honom till förfång, kan medföra att han i administrativ väg äger överklaga ett registreringsbeslut. En dylik grund för en besvärstalan har framskyttat i några mål om meddelande av inskrivning i handelsregister (se RÅ 1919 ref. 6, 1930 H 42, 1957 H 54, 1966 H 14 och 1970 H 25). Om någon vill angripa ett registreringsbeslut, får han i stället instämma bolaget eller föreningen till domstol med yrkande om registreringens upphävande.

Principen om sökandens exklusiva partsbehörighet i registreringsärende innebär, att det saknas anledning att tillåta klagan över positiva beslut om registrering;

¹² SOU 1971: 15 s. 393.

¹³ Mot 1910 I nr 50 s. 2.

¹⁴ LU 1910 nr 44 s. 42.

genom beviljandet av registrering har sökanden uppnått sitt syfte med anmälan. Emellertid kan tillämpningen av regeln, att positiva beslut ej är överklagbara, leda till vissa konsekvenser. Således saknar en sökande, som väl vunnit registrering men anser att den vidtagna registreringsåtgärden är felaktig, rätt att anföra besvär över registreringsbeslutet. I stället synes han vara hänvisad till att antingen söka ny registrering för att den vägen försöka motverka olägenheterna av den tidigare registreringen eller rentav föra talan vid domstol om upphävande av registreringen. Av det sagda följer vidare att även organ eller personer, som är intimt förknippade med bolaget eller föreningen, såsom styrelsen, styrelseledamöter, verkställande direktör, aktieägare och föreningsmedlemmar, saknar möjlighet att få en registrering undanröjd i administrativ väg.

I RÅ 1968 H 59 yrkade E. och H., att K.M:t måtte återförvisa ett ärende angående inskrivningar i handelsregister till LSt för förnyad behandling, då LSt felaktigt avregistrerat ett kommanditbolag i stället för att anteckna att bolaget ändrat namn och att en förändring skett beträffande bolagsmännen. Enligt E. och H. hade LSt:s åtgärder medfört, att kommanditbolaget måste likvideras och att rätten att i lagfarts- och inteckningshänseenden förfoga över en av bolaget ägd fastighet ej hade övergått till det s. k. nya kommanditbolaget. RegR fann besvären ej kunna upptagas till prövning, då klagan över meddelad inskrivning i handelsregister ej mot stadgandet i 6 § HandelsregL får föras i administrativ ordning.

Grundsatsens tillämpning medförde i RÅ 1954 H 42, att ej ens styrelsen för ett aktiebolag kunde få en anteckning i aktiebolagsregistret upphävd. I målet hade patent- och registreringsverket på anmälan av en konkursförvaltare intagit en uppgift i aktiebolagsregistret, att ett aktiebolag ansågs vara upplöst. Styrelsen för bolaget yrkade hos patent- och registreringsverket, att den verkställda registreringen såsom felaktig måtte avföras ur registret och att i stället måtte införas anteckning, utvisande endast att konkursen nedlagts. Sedan verket förklarat sig ej kunna bifalla framställningen, anhöll styrelsen att i aktiebolagsregistret måtte göras motanteckning, utvisande att den verkställda registreringen var oriktig. Ej heller denna hemställan biföll verket. I besvär över beslutet yrkade styrelsen, att K.M:t måtte förklara att anteckning om bolagets upplösning ej bort ske eller, om nämnda yrkande ej vann bifall, att anteckning måtte göras i aktiebolagsregistret av innebörd, att bolaget ej var att anse såsom upplöst. RegR fann besvären i de delar de innebar klagan över inskrivning i aktiebolagsregistret ej kunna upptagas till prövning. Vidkommande styrelsens besvärstalan i övrigt lämnade RegR densamma utan bifall.

Slutligen skall påpekas ett fall av viss principiell betydelse. I tidigare kapitel har framhållits att, om ett administrativt beslut utgör en förutsättning för domstols åtgärder, domstolen måste anses äga en viss befogenhet att pröva, huruvida beslutet verkligen är av den beskaffenhet, som avses i det lagrum, som domstol skall tillämpa. Utformningen av fusionsbestämmelserna i ABL 1944 och EFL 1951 är sådana, att myndighet kan bli i tillfälle att på motsvarande sätt undersöka domstolsbeslutets beskaffenhet. Till skydd för borgenärer gäller att rätten skall ha lämnat tillstånd till en fusion (174 §, 1 mom. och 175 §, 3 mom. ABL 1944 samt 97 § EFL 1951). Rättens beslut om tillstånd skall, sedan beslutet vunnit laga kraft, anmälas för registrering (174 §, 1 mom. och 175 §, 3 mom. ABL 1944 samt 97 § EFL 1951). Registreringsmyndigheten synes rimligtvis kunna kontrollera, att det överhuvudtaget finns ett tillstånd av behörig domstol och sannolikt också att ett tillstånd innefattar rätt till fusion. I två fall, refererade av Birke i FT 1956 s. 136,

har patent- och registreringsverket förklarat, att ett beslut om fusion ej kunnat bli föremål för registrering, då tillstånd till fusionsavtalets verkställande med hänsyn till föreskrifterna i 174 §, 1 mom. ABL 1944 skulle ha sökts hos annan domstol än den som meddelat beslutet. Registreringsmyndigheten har i fallen ansett sig kunna pröva, huruvida tillståndet meddelats av *behörig* domstol.

Kap. XIV. Frågor om straff och vite

Med BrB:s terminologi skiljer man mellan påföljd för brott och särskild rättsverkan (1: 3 och 8 BrB). Begreppet brottspåföljd bestämmes genom en uppräkningslista, av vilken torde framgå att man i sin tur skiljer mellan straff och annan brottspåföljd. Vidare indelas straffen i de allmänna straffen, böter och fängelse, ämbetsstraffen, suspension och avsättning, samt disciplinstraff för krigsmän. Särskild rättsverkan synes vara ett synnerligen vidsträckt begrepp och innefatta såväl judiciella som administrativa påföljder. Ur 1: 8 BrB kan utläsas att förverkande utgör en typ av särskild rättsverkan. Som exempel på ytterligare slag av särskild rättsverkan omnämnes i brottsbalkskommentaren "straffavgift såsom straffskatt enligt skattestrafflagen, förlust av rättighet eller behörighet såsom förlust av körkort enligt vägtrafikförordningen, förvisning enligt utlänningslagen eller en sådan rättsverkan som att brottet kan utgöra ett rättsfaktum vilket annan kan åberopa för att erhålla dom till sin förmån, t. ex. äktenskapsskillnad enligt GB 11: 9".¹

I det följande kommer med straff att i huvudsak menas de typer av brottspåföljder, som med BrB:s terminologi benämnes straff. Vidare har det ansetts lämpligt att anknyta dispositionen till ovannämnda straffarter och således i olika avsnitt behandla mål om ådömande av böter eller fängelse (§ 1 nedan), mål om civila statstjänstemäns judiciella och disciplinära ansvar (§ 2 nedan) samt mål om ådömande av disciplinstraff för krigsmän (§ 3 nedan).

Termen vite begagnas inom såväl civilrättens område som den offentliga rättens.² Det civilrättsliga vitet kallas ofta avtalsvite och fungerar i princip som ett på förhand bestämt skadestånd i ett obligatoriskt rättsförhållande. Denna typ av vite saknar intresse för den fortsatta undersökningen och kommer därför att lämnas åsido. Inom den offentliga rätten uppfattades vitet i äldre tid väsentligen som ett straff, vilket också torde vara ordets betydelse i fornsvenskan.³ Ännu under 1800-talet var det således vanligt, att man i statliga författningar och lokala förordningar använde beteckningen vite synonymt med termen böter.⁴ Numera menar man med vite ett speciellt rättsinstitut, som i väsentliga avseenden skiljer sig från det egentliga bötesstraffet. Endast denna senare typ av vite kommer att bli föremål för undersökning i det speciella avsnittet om vitesmål (§ 4 nedan).

¹ Beckman m. fl. s. 60.

² Se härom Fahlbeck I s. 8 ff och Ekelöf s. 129 ff. — Se vidare HD:s motivering i rättsfallet NJA 1876 s. 134, där HD påtalar att underrätterna felaktigt antagit att ett avtalsrättsligt vite varit av offentligrättslig typ.

³ Fahlbeck I s. 8, 15; Herlitz Föreläsningar III s. 559; Sundberg s. 677; Strömberg ST 1954 s. 247 f; Wennergren SvSkatteT 1960 s. 529.

⁴ Det är exempelvis denna äldre typ av vite Strömberg behandlar i Förordningsmakten s. 41 ff.

§ 1. Mål om ådömande av böter eller fängelse

I det följande skall i huvudsak två frågor utredas. Först skall behandlas frågan om rätt forum, domstol eller myndighet, för prövning av mål om ådömande av böter eller fängelse (I nedan). Vidare kommer undersökningen att omfatta frågan, i vad mån domstol vid tillämpningen av straffbestämmelser äger bedöma administrativa frågor (II nedan).

I. Rätt forum

I svensk rätt är huvudregeln, att straff i form av böter eller fängelse ådömes av domstol.¹ Denna regel gäller tillämpning av straffbestämmelser ej endast inom allmänna straffrätten utan även inom specialstraffrätten.

I W ref. 1520 hade KB i mål rörande en persons mantalsskrivning bötfällt personen för missfirmelse av sin vederpart, en t.f. häradsskrivare. I ett infordrat utlåtande av justitiekanslern förklarade denne, att KB syntes ha saknat befogenhet att bötfälla klaganden. Kanslern anförde bl. a. att den allmänna regeln, att administrativa myndigheter ej ägde taga befattning med brottmål, hade i fråga om missfirmelser inför dessa myndigheter fått sitt uttryck i 10: 25 GRB.² K.M:t undanröjde utslaget, då det ej tillkommit KB att pröva, huruvida ansvar bort ådömas klaganden. Se också RÅ 1915 C 169 (yrkande om ansvar å klaganden för smädligt skrivsätt kunde ej upptagas till prövning av KB). Däremot kan en myndighet i disciplinär väg bestraffa en tjänsteman, som brukat smädligt skrivsätt mot överordnad (RÅ 1927 K 237, 1928 K 48, 377, 396 och 1933 K 101). Se nedan om civila statstjänstemäns judiciella och disciplinära ansvar.

I RB finns vissa kompetensföreskrifter för den eventualiteten, att straff ådömes av myndighet. Föreskrifterna innebär att vad som stadgas i kapitlet om laga domstol i brottmål ej skall äga tillämpning, om fråga om ansvar skall upptagas av annan myndighet än domstol eller av särskild domstol (19: 9 RB).

Numera är det ytterst sällsynt, att myndighet ens har befogenhet att ådöma böter; något enstaka fall finns dock. Som framgått saknar myndighet i allmänhet rätt att utmäta straff för förseelser inför myndigheten.³ Grundsatsen omfattar dock ej sådana myndigheter, som äger tillämpa FPL:s eller RB:s bestämmelser om rättegångsförseelser. Med stöd av 42 § FPL äger de förvaltningsdomstolar, som har att tillämpa FPL, självmant upptaga fråga om ansvar för förseelse under förfarandet. Men även tidigare, då det saknats uttryckligt bemyndigande för KR resp. RegR att ådöma böter för ifrågavarande förseelser, har dessa organ ansett sig äga tillämpa GRB:s eller RB:s bestämmelser om rättegångsförseelser (jfr 22 § KRI 1959). Vad gäller KR, se RÅ 1929 Ju 5, NJA 1935 s. 9 med fortsättning i RÅ 1935 Ju 1 samt RÅ 1958 ref. 16, och i fråga om RegR, se RÅ 1917 E 126, 1918 Jo 109, 1920 E 239, 1921 Fi 335, 1922 K 299, 1926 Jo 11, 1935 E 237, 1948 I 158, 1950 H 75, I 30, 1952 E 63 samt 1955 Fi 2064. Beträffande förfarandet i

¹ Blomberg TfR 1896 s. 76; Kallenberg I s. 51; Herlitz s. 98, 101; Herlitz Föreläsningar III s. 461, 555; Thornstedt FT 1952 s. 286; Sundberg s. 395; Strömberg s. 213.

² Stadgandet löd: "Missfirmar någon annan med smädliga ord, i tal, eller skrifter, eller gärning inför de konungens ämbetsmän, där ej domstol är; varde därför dömd i första underrätt, å den ort, där brottet skett. Missfirmar han själva ämbetsmännen; dömes i HovR."

³ Sundberg är av annan mening. Sundberg s. 218 f. Jfr däremot Jägerskiöld Allmän s. 70 f.

FD skall bestämmelserna i 9: 5 RB lända till efterrättelse i tillämpliga delar (18 § FDL), och förmodligen är det tillika avsett att FD själv skall äga ådöma straff för dylika förseelser (jfr 19: 5 RB).

Genom 1971 års reform av det skatterättsliga påföljdssystemet har införts möjlighet att i administrativ väg besluta om sanktioner i form av avgiftsuttag. Avgifterna påföres dels när någon lämnat oriktigt skriftligt meddelande till myndighet, som skulle kunna leda till för lågt beskattningsresultat respektive för låg arbetsgivaravgift (skatte- eller avgiftstillägg) och dels vid försummelse att i rätt tid avge deklaration eller arbetsgivaruppgift (förseningsavgift). Självfallet kan man ha olika uppfattningar i frågan om denna sanktionsform skall uppfattas som ett straff (närmast då ett bötesstraff) eller ej. Förmodligen har departementschefen menat att uttagandet av ifrågavarande avgifter är en speciell sanktionsform, som dock företer vissa likheter med bötesstraffet; men han gör även vissa jämförelser med vitesinstitutet och instituten restavgift och tilläggsavgift.⁴ Tekniskt sett utgör påförandet av avgifterna en ren debiteringsåtgärd, t. ex. skall vad gäller särskilda avgifter enligt 116 a eller 116 c TaxF 1956 UF 1953 tillämpas. Men kan man genom föreskrifter om att avgiftsuttaget skall ske i samma ordning och i anslutning till skatteuttaget verkligen tillskapa en sanktionsform som väsentligen skiljer sig från det traditionella bötesstraffet? Frågan får här lämnas öppen. Den som främst fäster sig vid avgiftskaraktären torde få tillämpa de kompetensfördelningsprinciper, som ovan redovisats i kapitlet om skatter och avgifter. Betraktar man däremot påförandet av avgifterna som en bestraffningsåtgärd — vilket kanske ändock torde ligga närmast till hands — bör man applicera detta kapitelns principer på mål om uttagande av avgifterna.

I övrigt synes myndighet för närvarande sakna befogenhet att utmäta bötes- eller fängelsestraff. Grundläggande principer för kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet torde därför huvudsakligen vara att söka i äldre rätt.

A. Mål om tillämpning av straffbestämmelser inom allmänna straffrätten

Förr ägde KR avgöra balansmål eller angivelser mot kronans och allmänna verks uppbördsmän och redogörare för tillgrepp och förskingring av allmänna medel (2 §, 5:o KRI 1814, 5 §, 1:o KRI 1831, 1 §, 1:o KRI 1879, 1 §, 1:o KRI 1908 och 1 §, 1:o KRI 1920).⁵ I 25: 11 SL i dess ursprungliga lydelse stadgades straff för ämbetsman, som tillgrepp och förskingrade penningar eller annat, vare sig statens eller annans tillhörighet, som han i kraft av sitt ämbete till förvarande, förvaltning eller redovisning emottagit. Med stöd av nämnda kompetensbestämmelse i kamrärtsinstruktionen ägde KR tillämpa förevarande stadgande i SL. Klagan över KR:s utslag skulle föras hos HD (26 § KRI 1831, 41 § KRI 1879, 40 § KRI 1908 och 44 § KRI 1920).

Beträffande frågan, huruvida en uppbördsman eller en redogörare var saker till något brott, ägde KR endast pröva i vad mån en dylik tjänsteman gjort sig skyldig

⁴ KPr 1971 nr 10 s. 240 f.

⁵ KR ägde också pröva åtal mot ämbets- och tjänstemän för fel och försummelser i avseende å så väl uppbörden, förvaltningen och redovisningen av allmänna medel som ock kontrollen och tillsynen därvid (fiskaliska aktionsmål) (2 §, 6:o KRI 1814, 5 §, 3:o KRI 1831, 1 §, 2:o KRI 1879, 1 §, 2:o KRI 1908 och 1 §, 2:o KRI 1920). Se här till rättsfallen JFT 12 s. 188 och 15 s. 112. Jfr förevarande kompetensbestämmelse med 25: 16, 17 SL i dess ursprungliga lydelse.

till tillgrepp och förskingring. Således saknade KR behörighet att bedöma frågan, huruvida vissa handlingar innebar att vederbörande gjort sig skyldig till förfalskning (NT 1866 s. 187). Vidare skulle ifrågavarande brott avse sådana medel, för vilka redogörelse ingick till KR, efter 1920 års reform riksräkenskapsverket (NJA 1893 B 671, 1913 B 455, 1919 s. 540 och 1924 B 688). Se också NJA 1879 A 257 (dock fiskaliskt aktionsmål).⁶ Förelåg tillgrepp och förskingring av andra medel var i stället domstol behörig (NJA 1903 B 353).⁷ Dessutom ägde KR endast upptaga till prövning sådana balansmål, i vilka medlen var anförtrodda kronans uppborrdsmän och redogörare under eget ansvar inför kronan eller verket (NJA 1896 B 254).⁸ Var fråga om medel, som omhänderhafts med redovisningsskyldighet inför överordnade uppborrdsmän eller redogörare, tillhörde frågan domstols avgörande (NJA 1880 s. 212 (= NT 1881 s. 222⁹), 1903 s. 170, 1915 s. 371 och 1922 s. 367).

KR fungerade i balansmålen som ett slags specialdomstol. Ovan anförd rättspraxis visar att KR:s kompetens endast omfattade sådana frågor, i vilka KR kunde antagas ha speciella kunskaper. Den omständigheten, att KR såsom specialdomstol ägde pröva ett visst åtal för tillgrepp och förskingring, uteslöt som också framgått allmän domstols behörighet att pröva samma åtal.

KR:s domsrätt i balansmål (och även fiskaliska aktionsmål) upphörde år 1925, varvid målen överflyttades till den domstol, inför vilken vederbörande svarade för andra brott i tjänsten (se LKRD). Jfr NJA 1926 s. 390. Enligt departementschefen var ett av skälen för reformen, att allmänt erkända grundsatser i en modern straffprocess ej vann tillämpning på processen i KR.¹⁰ Departementschefen torde i första hand ha åsyftat muntlighets- och omedelbarhetsprinciperna. Vidare fäste han vikt därvid, att domstol hade full förtrogenhet med förevarande mål ur allmänt straffrättslig synpunkt, i så måtto att domstolsledamöter ägde en ingående och noggrann kännedom ej blott om straffprocessen utan jämväl om SL och de grunder, varå den vilade. Också effektivitetshänsyn talade, enligt densamme, för en överflyttning av målen till domstol. Tidigare hade utredningen i dylika mål till väsentlig del verkställt utom KR. Dessutom hade ett åtal kunnat vara sådant, att det skolat prövas av både domstol och KR. Departementschefen ansåg att dessa omständigheter tidigare medfört dröjsmål och tidsutdräkt.

B. Mål om tillämpning av straffbestämmelser inom specialstraffrätten

Av myndigheter var det under 1800-talet främst magistrat och KB, som ägde tilllämna bestämmelser av specialstraffrättslig natur.

Magistrat handlade frågor om ansvar för överträdelse av politiföreskrifter i stad. Denna domsrätt innebar dock ej en allmän befogenhet att pröva dylika åtal (KCBr 17/4 1828 (särskilt blad till SFS 1828 nr 6 s. 69) angående magistrats och

⁶ Försättning av fallet i NJA 1882 s. 187 (= NT 1883 s. 239).

⁷ Stundom avsåg ett åtal förskingring av medel av båda slagen. I dylikt fall fick domstol pröva, huruvida den tilltalade var saker till den del av brottet, som hörde till dess domvärjo. Därefter ankom det på KR att företaga samma prövning beträffande brottet i övrigt. Slutligen skulle KR i ett sammanhang bedöma hela den brottslighet, som åtalet avsåg. Se härom NJA 1913 s. 4, 1916 s. 304 och 1924 B 688.

⁸ Försättning av fallet i NJA 1896 s. 475.

⁹ KR:s utlåtande i målet är intaget i förevarande referat.

¹⁰ KPr 1925 nr 96 s. 21 ff.

KB:s domsrätt i ekonomi- och politimål i städerna). Endast i sådana fall, där uttrycklig föreskrift fanns, ägde magistrat ådöma straff. Eljest tillhörde det domstol att döma över ifrågavarande förseelser.

I NJA 1874 B 240 hade en magistrat, vars utslag KB fastställt, jämlikt en bestämmelse i stadens brandordning bötfällt en person för bristande tillsyn om av honom i kakelugn uppgjord eld. HovR, vars utslag HD fastställde, undanröjde magistratens och KB:s utslag, då allmän lag stadgade ansvar för förseelse av ifrågavarande beskaflenhet samt magistraten vid sådant förhållande ej var behörig att upptaga åtalet till prövning.

I vissa städer kom domsrätten i politimål att utövas av särskilda poliskamrar, vilka huvudsakligen härledde sin kompetens från magistraterna.

En poliskammare torde ha varit att uppfatta såsom ett administrativt organ. Organisationsrätt betraktades en poliskammare som en avdelning av magistraten (1: 1 KF 19/8 1807 om en förbättrad polisinnrättning i staden Göteborg, ingresserna till ordning 18/3 1825 (nr 3 s. 25) för den av K.M:t i staden Norrköping inrättade poliskammare och ordning 29/10 1828 (nr 15 särskilt blad s. 126) för den av K.M:t i staden Karlskrona inrättade poliskammare samt 1: 4 reglemente 2/3 1833 (nr 8 s. 69) för Eskilstuna Fristad). KB ägde tillsynsbefogenheter över poliskammare och kunde bl. a. utöva dess beslutanderätt (1: 2 KF 19/8 1807, 1: 2 ordning 18/3 1825 (nr 3 s. 25), 1: 2 ordning 29/10 1828 (nr 15 särskilt blad s. 126) och 1: 4 reglemente 2/3 1833 (nr 8 s. 69)). I Stockholm utgjordes poliskammaren i första hand av överståthållaren (3 § KF 13/2 1776 (Modée X s. 511) angående polisens förbättrande här i residensstaden).

Bestämmelser rörande poliskamrarnas kompetens fanns i första hand i instruktionen för varje kammare.¹¹ Instruktionen innehöll en enumeration av de förseelser, över vilka vederbörande kammare ägde döma. Som regel utmynnade uppräknningen däri, att även åtal för andra förseelser rörande allmän ordning och säkerhet skulle handläggas av poliskammaren. I instruktionen stadgades vidare förbud för poliskammare att taga huvudsaklig befattning med "egentliga lagbrott". Av NJA 1879 s. 485 (= NT 1880 s. 608) framgår att poliskammare på grund av denna bestämmelse ej ägde döma över brott mot allmän lag. Efterhand kom poliskamrarna att ersättas av polisdomstolar.¹²

Polisdomstolarna torde ha fungerat såsom specialdomstolar. I likhet med poliskamrarnas instruktioner innehöll polisdomstolarnas en uppräknning av de brottmål som tillhörde vederbörande polisdomstols avgörande. Emellertid saknades förbudet att taga be-

¹¹ Bestämmelser rörande poliskammarens och polisdomstols kompetens fanns också i författningar av allmän räckvidd. Förseelser mot bestämmelser i dylika författningar skulle i allmänhet beivras av allmän domstol men av poliskammare eller polisdomstol, där sådan var inrättad.

¹² I Stockholm och Göteborg skedde detta redan på 1800-talet. Se 1 § instruktion 20/5 1868 (nr 29 s. 7) för polisdomaren i Stockholm och 1 § instruktion 12/10 1883 (nr 49 s. 6) för polisdomaren i Göteborg. Eljest upphörde poliskamrars domsrätt först på 1930-talet. Se 3 § arbetsordning och avlöningsstat för magistraten och RR i Karlskrona i transumt av K.M:ts brev till LSt i Blekinge län angående fastställande av arbetsordning och avlöningsstat för magistraten och RR i Karlskrona ävensom instruktion för polismästaren därstädes (SFS 1936 nr 290), transumt av K.M:ts brev till LSt i Östergötlands län angående ändring i stadgan för magistraten och RR i Norrköping m. m. (SFS 1937 nr 774), 2 § instruktion med löne- och pensionsstat för polismästaren och stadsfiskalen i Eskilstuna i transumt av K.M:ts brev till LSt i Södermanlands län angående fastställande av arbetsordning med löne- och pensionsstat för magistraten och RR i Eskilstuna m. m. (SFS 1939 nr 100).

fattning med "egentliga lagbrott". I instruktionerna för polisdomstolar föreskrevs i stället att, därest förbrytelse var av svårare beskaffenhet än att de kunde försonas med böter, målen skulle hänskjutas till handläggning vid allmän domstol. Den omständigheten, att polisdomstolarnas behörighet endast omfattade bötesmål, torde ej ha hindrat dem från att tillämpa straffbestämmelser i allmän lag. Enligt 2 §, 6:o instruktion 20/5 1868 (nr 29 s. 7) för polisdomaren i Stockholm ägde polisdomstolen därstädes avdöma mål, vilka bl. a. innefattade åtal för slagsmål, fylleri, förolämpning, oljud och andra oordningar eller överdådig framfart å gata, torg eller annat allmänt ställe. I NJA 1897 s. 530 och 592 var fråga, huruvida polisdomstolen med tillämpning av nämnda stadgande var behörig att taga befattning med mål rörande ansvar för årekränkning enligt SL. Se också NJA 1901 B 412. För att fråga härom överhuvudtaget skulle bli aktuell erfordrades att instruktionen upptog en sådan gärning, som åtalet avsåg (NJA 1931 s. 62). Efter som poliskamrarna hade saknat behörighet att tillämpa allmän lag, innebar nämnda förhållande, att även mål från de allmänna domstolarna hade överflyttats till polisdomstolarna. I början av 1940-talet fanns i stort sett enhetliga polisdomstolar.¹³ Domstolarna var domföra med en lagfaren ledamot och deras kompetens omfattade bötesmål och skadeståndsanspråk i samband med åtal. Jfr NJA 1931 s. 62. Vid ikraftträdandet av RB övergick den domsrätt, som tillkom polisdomstol, å RR (25 § RP).¹⁴

Reglerna om fullföljd av talan mot magistrats eller poliskammars avgörande, varigenom straff ådömts, innebar att ett dylikt mål i allmänhet kunde komma under HovR:s och HD:s prövning (se 5:o tilläggsbestämmelserna i FKomKD¹⁵ och 1 § KF 30/7 1844 (nr 18) angående förändrade föreskrifter i avseende på fullföljden av polismål). Den omständigheten, att det administrativa bötesbeslutet skulle överklagas hos domstol, torde ha inneburit att åtal för en dylik förseelse ej kunde prövas av underrätt. Eljest skulle en fråga om ansvar ha kunnat bringas under HovR:s och HD:s prövning i två olika vägar.

Inom specialstraffrätten har det så sent som på 1950-talet funnits bestämmelser, som tillerkänt KB befogenhet att ådöma bötesstraff.¹⁶ I fråga om fullföljden av talan mot KB:s bötesbeslut synes man böra skilja mellan beslut, som skulle överklagas i judiciell väg, och beslut, mot vilka talan skulle föras hos högre myndighet.

Av beslut, som förr kunde överklagas hos HovR, kan nämnas beslut, varigenom böter ådömts för underlåtenhet att enligt 3 § KK 12/7 1861 (nr 40) angående skatt för hundar anmäla hund till beskattning (se NT 1865 s. 361), och beslut om ådömande av böter för överträdelse av det som enligt KSt 31/5 1878 (nr 18) angående skjutsväsendet ålegat gästgivare, skjutsstationsföreståndare m. fl.¹⁷ Eftersom

¹³ Se härom transumt av K.M:ts brev till LSt i Östergötlands län angående ändring i stadgan för magistraten och RR i Norrköping m. m. (SFS 1937 nr 774), transumt av K.M:ts brev till LSt i Göteborgs och Bohus län angående ändrad lydelse av § 2 instruktionen den 12 oktober 1883 (nr 49) för polisdomaren i Göteborg (SFS 1939 nr 574), transumt av K.M:ts brev till LSt i Malmöhus län angående fastställande av stadga för magistraten och RR i Hälsingborg (SFS 1941 nr 55), instruktion för ÖÅ 27/11 1942 (nr 919) och transumt av K.M:ts brev till LSt i Malmöhus län angående fastställande av ny stadga för magistraten och RR samt polisdomstolen i Malmö (SFS 1944 nr 801).

¹⁴ Se härom SOU 1938: 44 s. 11, 85 f.

¹⁵ Om kompetensfrågor i praxis vid tillämpningen av denna förordning, se SJA 5 s. 127, 13 s. 240 och 242.

¹⁶ Sannolikt torde det i svensk lagstiftning ej längre finnas något stadgande, som tillägger myndighet rätt att ådöma böter. Se härom senast SOU 1966: 70 s. 736.

¹⁷ Se K.M:ts resolution 28/5 1897 (civ. dep) på gästgivaren S. Z. Holmbergs und. besvär i fråga om honom ådömda böter för förseelse mot skjutsstadgan (en avskrift av denna resolution är bilagd akten i målet RÅ 1912 Jo 11), NJA 1906 B 168 och RÅ 1912 Jo 11. — Som stöd för att besvär över KB:s beslut skulle anföras hos HovR synes ett KBr 31/5 1763 till landshövdingarna ha åberopats. (Brevet finns anmärkt under 57 § 1878 års skjutsstadga i äldre lag-

domstol på grund av sin ställning som klagoinstans ägde pröva bötesfrågan, sedan den först handlagts av KB, torde domstol ej tillika ha ägt pröva samma fråga i ordinarie domstolsväg.

Enumerationen i RegRL upptog bl. a. mål om bötesansvar (2 §, 17:o). Dylika mål omnämnes numera i BehL bland de mål, i vilka besvär skall fullföljas direkt hos RegR med förbigående av KR (2 §, 12 p.). RegR har med stöd av nyssnämnda stadgande i RegRL prövat bl. a. besvärsmål, där LSt fällt någon till böter för utevaror från vissa sammanträden (se t. ex. 45 § LKL, 144 § jämförd med 138 och 139 §§ TaxF 1928 samt 29 § lag 29/6 1946 (nr 431) om folkpensionering). Vidare har RegR ägt pröva besvär över LSt:s beslut om påförande av böter för utevaror från inskrivningsförrättning eller försummelse av anmälningsskyldighet (43 § VärnplL; stadgandets ursprungliga lydelse). År 1953 överflyttades förevarande mål till domstol, vilket enligt förarbetena bedömdes skola medföra att rättssäkerheten blev fullt säkerställd och att straffprocessen vann i enhetlighet.¹⁸ Av registren till RÅ framgår att RegR också prövat mål om böter, vilka ådömts av LSt enligt KSt 22/6 1911 (nr 63) om skjutsväsendet, enligt TaxF 1928 för underlåtenhet att avlämna löneuppgift, enligt lag 27/4 1934 (nr 84) om anskaffning av hästar och fordon för krigsmaktens ställande på krigsfot (häst- och fordonsanskaffningslag) och enligt KF 3/5 1935 (nr 142) angående skatt å vissa för drivande av automobil använda brännoljor. Ej heller kan myndighet i något av dessa fall numera ådöma böter.¹⁹

Bortsett från de undantag som omnämndes i inledningen till avsnittet kan principen, att endast domstol skall äga ådöma straff, sägas numera iakttagas till fullo i den svenska lagstiftningen. Erfarenhet från andra världskriget visar dock att en viss benägenhet finns att i krissituationer frångå principen. I stor omfattning tillades KB i kristidsförfattningar rätt att ådöma böter för t. ex. underlåtenhet att efterkomma viss uppgiftsskyldighet.²⁰ Se t. ex. RÅ 1942 Fo 2 och 1943 Fo 1—4.

Utgångspunkten har varit, att det ankommer på domstol att ådöma straff. Finns det särskilt föreskrivet, att myndighet äger tillämpa en straffbestämmelse, torde myndigheten dock vara exklusivt behörig därtill. Den senare principen synes bl. a. ha vunnit tillämpning i fallet SJA 32 s. 573. Domstol ansågs i fallet sakna rätt att pröva fråga om skyldighet att utge i BevF 1855 stadgade böter, vilka enligt 124 § BevF 1855 skulle ådömas av KB. Över KB:s utslag kunde den bötfälde besvära sig hos KR. Principen torde sedermera också ha kommit att ligga till grund för bedömningen av den kompetensfråga, som uppstod i fallen NJA 1884 s. 505 och 1885 s. 146 (= NT 1886 s. 130). I fallen har HD ansett att mål om ansvar för ute-

böcker.) I brevet stadgades bl. a. att gästgivares, hållkarlars och de skjutsandes tredska, motvillighet och försummelse samt stegringar i skjutslegan borde, då de anmäldes hos landshövdingen eller angavs hos honom, avgöras omedelbarligen av landshövdingen och avstraffas med laga bot, till vilken ända landshövdingen hade att, då klagomål inkom, strax låta förekomma eller, om det ej annars kunde ske, hämta den överklagade och, sedan han blivit hörd, efter skäl och bevis utlåta sig över förbrytelsen, varöver besvär likväl fick anföras i HovR inom vanlig tid. Den judiciella fullföljdsordningen ersattes dock genom 1911 års skjutsstadga av en rent administrativ ordning; besvär över KB:s bestraffningsbeslut skulle i stället prövas av RegR (59 och 61 §§ KSt 22/6 1911 (nr 63) om skjutsväsendet).

¹⁸ KPr 1953 nr 220 s. 11.

¹⁹ Strömberg FT 1957 s. 239.

²⁰ Se härom Herlitz i KU 1941 nr 12 s. 18 f.

blivande från beväringmanskaps vapenövningsmöte²¹ ej varit av beskaffenhet att tillhöra domstols prövning.²² Enligt 21 § KF 9/2 1861 (nr 9) angående den allmänna beväringens mönstringar och övningsmöten var den som utan laga förfall uteblev från vapenövning, vartill han blivit kallad, underkastad den vitesbot och den övriga påföljd, som i 11 §, 4 mom. stadgades för uteblivande från mönstring. I det senare stadgandet föreskrevs bl. a. att KB ägde pröva och med beslut avhjälpa de vid mönstringarna uppstående frågor. Besvär över KB:s bötesbeslut prövades av K.M:t i statsrådet.²³

Med förevarande princip undvikes olägenheten att frågan, huruvida en person med tillämpning av bestämmelserna i ett visst stadgande gjort sig skyldig till brott, kan komma under både domstols och myndighets prövning. Bl. a. skulle det eljest föreligga en uppenbar risk för dubbelbestraffning. Det är att märka, att principen endast avser tillämpningen av en viss straffbestämmelse. Skulle den gärning, över vilken myndighet äger döma, dessutom vara straffbelagd enligt en bestämmelse, som domstol äger tillämpa, kan domstol med stöd av denna ådöma straff. Se nedan om mål rörande judiciellt och disciplinärt ansvar. Vidare kan det, om domstol och myndighet skulle finna någon skyldig till olika brottsliga handlingar, bli fråga om att ådöma dubbla brottspåföljder i stället för en gemensam brottspåföljd för alla brotten (se 1: 6 BrB). Det förhållandet, att den felande enligt vad nu sagts kan bli dubbelt bestraffad, sammanhänger med att en judiciell och en administrativ process i princip förlöper självständigt och oberoende av varandra. Ådömer domstol och myndighet med tillämpning av olika straffstadganden straff, kommer således det organ, som sist ådömer straff, ej att ha någon direkt skyldighet att samordna sitt beslut med det tidigare avgörandet.

I RA 1954 Fi 502 fäste RegR ej avseende vid att domstol tidigare ådömt straff. Domstolen hade fällt klaganden för det han vid framförande av honom tillhörig bil använt motorbrännolja såsom drivmedel utan att därtill ha erhållit tillstånd. Härvid hade domstolen tillämpat 7 §, 2 st. KK 17/6 1943 (nr 405) med vissa bestämmelser angående handeln med ransonerade varor m. m.²⁴ LSt, i vars utslag RegR ej gjorde ändring, dömde klaganden jämlikt 11 § KF 3/5 1935 (nr 142) angående skatt å vissa för drivande av automobil använda brännoljor²⁵ att böta för det han, som å honom tillhörig lastbil förbrukat motorbrännolja, ej dessförinnan gjort anmälan till LSt om att han ämnade använda sådan olja för drivande av lastbilen.

I exemplet torde det knappast vara fråga om exakt samma händelseförlopp. Domstol ådömde böter därför att den åtalade saknade *tillstånd* att förbruka motorbrännoljan, medan myndighet bötfällde densamme därför att han ej gjort *anmälan* att han avsåg använda dylik olja. De båda brotten fullbordades dock genom ett och samma handlande, nämligen den åtalades framförande av lastbilen, varför exemplet i vart fall företer en

²¹ Jfr däremot de samtida fallen om ansvar för utevaro från *brandkårs övningsmöte*: NJA 1875 B 532 (= NT 1876 s. 92), 1885 s. 381 (= NT 1886 s. 479), 426 och 1909 s. 145.

²² Jägerskiöld synes mena att HD skulle ha upptagit målet i NJA 1885 s. 146 till saklig prövning. Se Jägerskiöld s. 90. Visserligen var meningarna i HD starkt delade (4 mot 3), vilket sannolikt berodde på kompetensbestämmelsens något vaga formulering, men de flesta ledamöterna fann dock ej skäl att göra ändring i HovR:s utslag, enligt vilket målet ej hade kunnat upptagas till huvudsaklig prövning.

²³ Se t. ex. KPr 1908 nr 37 s. 66.

²⁴ Brottets närmare innehåll framgick av 13 §, 18 §, 1 mom. och 20 § KK 19/3 1948 (nr 136) angående reglering av försäljningen och förbrukningen av flytande bränsle m. m. och hithörande av bränslekommissionens i cirkulär nr 621—1948 samt trafikkommissionens i cirkulär nr 52—1948 meddelade föreskrifter.

²⁵ Förordningen är upphävd genom KF 21/5 1954 (nr 260) om brännoljeskatt.

viss likhet med den ovan åsyftade situationen, att en och samma gärning skall bedömas av såväl domstol som myndighet. Ej minst det sätt varpå samordningsfrågan löstes i det samtidigt avgjorda fallet RÅ 1954 Fi 501 tilldrar sig intresse. Detta fall visar att, eftersom den administrativa besvärsmyndigheten — RegR — ej ansåg sig behöva fästa avseende vid domstolsavgörandet, regleringen av samordningsfrågan fick ske genom utövandet av konungens benådningsmakt.

II. Domstols befogenhet att vid tillämpningen av straffbestämmelser bedöma administrativa frågor

Frågan, huruvida domstol vid tillämpningen av straffbestämmelser äger pröva spörsmål, som eljest tillhör myndighets avgörande, synes kunna bli aktuell i två huvudtyper av fall. Förevarande fråga om domstols behörighet kan uppstå, då en administrativ fråga är prejudicerande för utgången av ett brottmål. Vidare kan det i mål om ansvar för underlåtenhet att iakttaga myndighets åläggande eller förbud uppkomma fråga, i vad mån domstol äger ompröva myndighetens föreskrifter.

A. Prejudiciella frågor

Den grundläggande förutsättningen för att domstol skall bli i tillfälle att prejudiciellt pröva en administrativ fråga är att gärningsbeskrivningen i straffstadgandet motiverar en sådan prövning. Omfattar ej gärningsbeskrivningen en viss fråga, vilken fristående tillhör myndighets avgörande, torde domstol i princip ej kunna ingå i prövning av frågan. Följaktligen saknar domstol befogenhet att vid prövning av åtal för t. ex. ett förmögenhetsbrott i BrB taga ställning i frågor om meddelande av åtalseftergift åt den tilltalade. I NJA 1951 s. 316 ansågs det ej tillkomma domstol att i målet, i vilket åklagare väckt åtal för brott för vilka åtalseftergift tidigare meddelats, pröva huruvida laga förutsättningar funnits för återkallelsen av åtalseftergiften.

Vissa lagstadganden, som ålagt myndighet att på begäran av domstol avge utlåtanden i frågor om en lags tillämpning, har i rättspraxis tolkats så, att myndighetens uppfattning i en viss fråga skall vara bindande för domstol vid prövning av åtal för vissa brott. Ett dylikt stadgande har bl. a. funnits i vissa arbetstidslagar²⁶ och i butikstängningslag 21/7 1948 (nr 608) men har utelämnats i gällande lagstiftning då det ej längre ansetts finnas skäl för att behålla en för ”rättsordningen så ovanlig bestämmelse”.²⁷ Enligt första stycket förevarande stadgande ålåg det arbetarskyddsstyrelsen att på begäran av bl. a. domstol, allmän åklagare, yrkesinspektör/viss tillståndsmyndighet eller den vars rätt därav berördes avgöra, huruvida visst arbete var att hänföra till sådant, varå viss arbetstidslag ägde tillämpning, eller huruvida viss arbetstagare var att enligt viss arbetstidslag räkna såsom arbetare respektive huruvida butikstängningslagen ägde tillämpning å viss försäljning eller visst öppethållande av butik. Vidare stadgades i andra stycket att, om mål som handlades vid domstol var beroende av fråga, varom i första stycket förmäldes,

²⁶ Se 3 § lag 16/5 1930 (nr 138) om arbetstidens begränsning, 3 § lantarbetstidslag 4/6 1948 (nr 281), 3 § arbetstidslag 18/7 1942 (nr 652) för detaljhandeln och 3 § arbetstidslag 23/5 1947 (nr 216) för hotell, restauranger och kaféer.

²⁷ KPr 1970 nr 5 s. 138.

domstolen skulle hänskjuta frågan till arbetarskyddsstyrelsen, när part sådant äskade eller domstolen fann det nödigt, samt att slutligt utslag av domstolen ej fick meddelas, förrän arbetarskyddsstyrelsens beslut kommit domstolen tillhanda. Slutligen föreskrevs i tredje stycket att i annan fråga rörande respektive lags tillämpning än som i första stycket avsågs arbetarskyddsstyrelsen hade att på begäran av bl. a. domstol, allmän åklagare, yrkesinspektör/viss tillståndsmyndighet eller den vars rätt av frågan berördes avge utlåtande. Om arbetarskyddsstyrelsen avgivit utlåtande i en fråga, som avsågs i första stycket, ansågs domstol vid prövning av åtal för förseelse mot arbetstidslag vara bunden av styrelsens uppfattning (NJA 1924 s. 646 och 1964 s. 471).²⁸ Styrelsen ägde dock ej någon exklusiv befogenhet att bedöma nämnda frågor. Hade styrelsens mening i en dylik fråga ej inhämtats, ankom det på domstol att självständigt avgöra densamma (se t. ex. NJA 1927 s. 658, 1933 s. 706, 1942 s. 344 och 1946 s. 431). Vidare torde det endast ha varit de i första stycket nämnda frågorna, som styrelsen kunde avgöra med bindande verkan för domstol. Utlåtande av styrelsen i annan fråga torde sålunda endast ha utgjort en omständighet, som efter domstols eget bedömande kunde utöva viss inverkan på utgången av ett mål. Jfr NJA 1927 s. 139 (utlåtande av socialstyrelsen rörande tillämpningen av lag 22/6 1923 (nr 289) om vissa inskränkningar beträffande tiden för förläggande av bageri- och konditoriarbete).

Av grundläggande betydelse synes i övrigt vara de principer, som utbildats vid domstols handläggning av åtal för brott enligt SkattestrL (falskdeklaration och vårdslös deklaration). Fråga, huruvida beslut av myndighet prejudiciellt inverkade på domstols bedömande av dylikt åtal, synes ha kunnat uppkomma på två sätt.

Först och främst var ett av brottsrekvisiten av rent skatteteknisk natur. Frågan, huruvida en uppgift var oriktig eller ej, fick nämligen bedömas efter bestämmelserna i den skatteförfattning, som reglerade den tilltalades skattskyldighet. Emellertid kom samma fråga under beskattningsmyndighets prövning, då denna hade att fastställa vederbörandes skattskyldighet. Det bör observeras, att frågan i SkattestrL endast gällde, huruvida uppgiften var riktig eller oriktig. Således saknade domstol anledning att för besvarande av frågan, huruvida brottsligt förfarande förelåg, gå in på en bedömning av storleken av det belopp, som undandragits eller kunde ha undandragits (se t. ex. NJA 1946 s. 398). Eftersom föreskrift saknades i vad mån domstol var bunden av myndighets avgörande, borde domstol i princip ha varit obunden av det administrativa beslutet. Emellertid blev det i praxis klart uttalat att, om myndighet förklarat att skattskyldighet ej förelåg, domstol borde följa denna uppfattning (NJA 1934 s. 88).²⁹ Regeln förutsatte att, så länge frågan om den tilltalades skattskyldighet ej var slutligt avgjord i administrativ väg, domstol var förhindrad att upptaga brottmålet till saklig prövning (NJA 1934 s. 88, 1940 s. 436, 1945 s. 104, SvJT 1932 rf s. 9 och 1940 rf s. 45).³⁰ Däremot torde domstol ha varit obunden av myndighetsbeslut, i vilket skattskyldighet ansetts vara för handen.³¹ Trots att RegR i RÅ 1960 Fi 568 ansett att klaganden skulle taxe-

²⁸ Se Nordin 8-timmarslagen s. 214, Nordin Detaljhandeln s. 20, Nordin Hotell s. 24 och Nordin Butikstängningslagen s. 53.

²⁹ Om fallet, se Thornstedt FT 1952 s. 292 f, Eriksson s. 34 f och Sandström Skattestrafflagen s. 202.

³⁰ Sandström s. 378 ff; Thornstedt FT 1952 s. 292 f; Sandström Skattestrafflagen s. 198 ff.

³¹ Jfr dock Thornstedt FT 1952 s. 293.

ras för visst belopp, fann HD exempelvis i NJA 1962 s. 143 II det ej visat att beloppet utgjort skattepliktigt intäkt. Åtalet kom därför att ogillas.

Vidare kunde det i fråga om straffmätningen vara nödvändigt, att domstol ägde kunskap om storleken av det belopp, som undandragits eller kunde ha undandragits. Böter och straffskatt bestämdes nämligen i relation till detta belopp. I rättspraxis ansågs det att beräkningen av beloppet borde utgå från den åsatta taxeringen, om ej särskilda skäl föranledde annat (se HD i NJA 1964 s. 505).³² Domstolarna tog dock ej hänsyn till en helt skönsmässigt verkställd höjning av det taxerade beloppet. Om taxeringen skett skönsmässigt, byggde domstolarna i stället skatteberäkningen på utredningen i målet (NJA 1962 s. 143). Vidare synes domstolarna ha frångått den åsatta taxeringen, om de kunde bedöma taxeringsfrågan på grundval av annat material än beskattningsmyndigheterna (NJA 1946 s. 739).³³ Se också SvJT 1926 rf s. 31 (ref. 22).³⁴

SkattestrL upphörde att gälla den 1 januari 1972, då den ersattes av SkattebrL. Beskrivningen av brotten skattebedrägeri och vårdslös skatteuppgift i den nya lagen innehåller i likhet med motsvarande brottsbeskrivningar i SkattestrL rekvisitet ”oriktig uppgift”, varför de principer, som ovan angivits gälla beträffande prövningen av ifrågavarande prejudicialfråga, kan beräknas komma att även iakttagas i den framtida rättstillämpningen. Däremot ingår institutet straffskatt ej längre i det skattestraffrättsliga påföljdssystemet och vidare har den ovannämnda anordningen med normerade böter slopats; i stället skall ordinära dagsböter utdömas.

Huruvida någon kan förklaras saker till brott som avses i SkattebrL, beror således bl. a. därav huruvida han kan anses ha lämnat en oriktig uppgift. För att domstol tillfredsställande skall kunna bedöma, om uppgiften är riktig eller oriktig, anses domstol som ovan framgått böra invänta myndighets uppfattning härom. Som vidare framhållits synes domstol t. o. m. vara bunden av myndighets utslag, varigenom skattskyldighet förklarats ej föreligga. Tillämpningen av principen om vilandeförklaring torde dessutom kunna motverka en alltför flitig användning av resningsinstitutet. Om myndighet, sedan domstols fällande dom vunnit laga kraft, konstaterat att skattskyldighet ej förelegat, skulle den dömde sannolikt uppfatta detta utslag som en sådan nytillkommen omständighet, på grund av vilken det fanns stora utsikter att få resningsansökan beviljad av HD. Inom områden, där förevarande princip ej iakttages, finns exempel på att resningsvägen har utnyttjats. I NJA 1942 s. 235 hade HovR i ett utslag, mot vilket talan ej fick fullföljas, dömt en person till böter, när han utan tillstånd av hälsovårdsnämnd begagnat några hyddor som svinhus. Emellertid hade RegR senare förklarat, att hälsovårdsnämndens tillstånd ej var erforderligt för hyddornas tagande i bruk (RA 1940 S 297). I målet fann HD på grund av RegR:s utslag skäligt bevilja den sökta resningen; HD ansåg t. o. m. saken uppenbar och ändrade domen omedelbart till den tilltalades förmån.

Undersökningen har visat, att domstol vid tillämpningen av SkattebrL bör anse

³² Eriksson s. 65.

³³ Sandström s. 381; Thornstedt FT 1952 s. 293.

³⁴ Påföljden för den som gjort sig skyldig till grov vårdslöshet vid avgivande av deklaration var vid denna tid böter, högst två gånger det skattebelopp, som undandragits eller skulle ha undandragits genom det oriktiga meddelandet (20 §, 2 st. TaxF 1910 enligt KF 7/7 1921 (nr 420) om ändring i vissa delar av TaxF 1910).

sig bunden av administrativt beslut, varigenom skattskyldighet förklarats ej föreligga, medan domstol synes kunna ompröva frågan om skatteplikt, då myndighet ålagt skattskyldighet. Något hinder mot att dessa grundsatser också gäller vid tillämpningen av andra bestämmelser, som stadgar straff för skatteförseelser, än dem i SkattebrL, synes svårligen kunna uppställas. Emellertid torde grundsatserna ej ha vunnit tillämpning i NJA 1948 s. 384. I målet yrkade åklagaren ansvar å en person,³⁵ jämlikt vissa bestämmelser i VaruskF, för det han vägrat att vid anfordran tillhandahålla kontrolltjänsteman fakturor rörande gjorda försäljningar av vissa varor. Tre JR ansåg sig bundna av ett RegR:s utslag, i vilket skatteplikt ansetts föreligga (RÅ 1946 ref. 39), medan två JR självständigt prövade frågan, huruvida skattskyldighet var för handen.³⁶

Principen, att domstol ej bör frångå myndighets uppfattning försåvitt detta skulle leda till en frikännande dom, har givetvis starka skäl för sig. Icke desto mindre synes principen ej ha vunnit oreserverad anslutning i praxis. Således har HD i NJA 1932 B 599 ådömt ansvarspåföljd för begagnande av ett registrerat varumärke (RegR hade funnit hinder ej föreligga för registrering, RÅ 1932 ref. 33), som var förväxlingsbart med annat registrerat märke.³⁷ På samma sätt har HovR i NJA 1939 s. 141 dömt innehavare av registrerat varumärke till ansvar för användande av märket, när detta ansetts lätt kunna förväxlas med äldre firma, om vars registrering varumärkeshavaren haft vetskap; HD ogillade talan då ej sådan likhet förelåg att förväxling lätt kunde äga rum. Givetvis är det ytterst stötande att en person, som vunnit registrering av ett varumärke, kan ådömas straff för varumärkesintrång om han använder märket.³⁸ Förmodligen får man betrakta denna praxis mot den bakgrunden, att domstol inom varumärkesrätten äger vidsträckta befogenheter med avseende å en verkställd registrering och som ovan framhållits (kap. XIII, § 1) bl. a. kan upphäva registreringen. Med hänsyn härtill är det kanske ej så anmärkningsvärt, att domstol även i brottmålsprocessen anser sig äga "underkänna" ett registreringsbeslut.

B. Frågor om straffsanktionerade förvaltningsbesluts beskaffenhet

Det kan i författningsväg vara stadgat, att den som i ett visst fall ej iakttar myndighets individuella åläggande eller förbud kan ådraga sig straff härför.³⁹ Se t. ex. 28 § AOST, 63 § ArbskL, 36 §, 2 mom. och 37 § SkogsvL 1948, 88 och 90 §§ BvL 1960 och 213 § TullSt 1927. Följden blir att myndighet kommer att i huvudsak bestämma den brottsliga gärningens innehåll. Ett åtal för olydnad mot myndighets åläggande eller förbud medför att domstol får pröva, huruvida den tilltalade brutit mot myndighets föreskrifter.

Ett stadgande, som kriminaliserar underlåtenheten att ställa sig till efterrättelse administrativa föreskrifter, anger självfallet vilka förbud eller ålägganden, som en-

³⁵ Personen är den, som HD i NJA 1946 s. 106 frikände från ansvar för överträdelse av samma förordning och som RegR i RÅ 1946 ref. 39 förklarat vara skattskyldig enligt förordningen. Se härom nedan.

³⁶ Om fallet, se Sandström Skattestrafflagen s. 203 f.

³⁷ Om detta mål och vissa andra likartade mål inom varumärkesrätten, se Ljungman Festskrift tillägnad Nils Herlitz s. 226.

³⁸ Det kan påpekas att Svea HovR i NIR 1933 s. 59 (ref. 7) ansett ansvar för användande av varumärke icke kunna ådömas den som haft märket för sig registrerat.

³⁹ Se härom Herlitz Föreläsningar III s. 552 ff och Thornstedt FT 1952 s. 290 f.

ligt stadgandet är straffsanktionerade. Av denna anledning måste en domstol för att utröna, huruvida stadgandet är tillämpligt, kontrollera att de administrativa föreskrifterna är av sådan beskaffenhet, att de enligt stadgandet kan läggas till grund för en fällande dom. En domstol synes således alltid böra försäkra sig därom, att det administrativa beslutet fattats av behörig myndighet. Dessutom synes en domstol behöva undersöka, om beslutets innehåll är sådant, som avses i straffstadgandet. Eljest skulle endast den omständigheten, att det överhuvudtaget fanns ett beslut av vederbörande myndighet, kunna leda till att straff ådömdes. Svaret på frågan, huruvida straffstadgandet är tillämpligt, kan stundom rentav bero på om domstol anser att myndigheten handlat inom ramen för sina befogenheter enligt författningen. Den senare bedömningen får ske med ledning av de bestämmelser, som reglerar myndighets befogenheter att meddela föreskrifter. Domstol torde härvid utöva en icke oväsentlig kontroll över förvaltningen.

Enligt 69 § BySt 1959 dömes den som underlåter att vid utförande av arbete följa av byggnadsnämnd meddelade föreskrifter till böter. Bestämmelserna har tidigare funnits i 120 §, 1 mom. BySt 1931 och 163 § BySt 1947. I SvJT 1936 rf s. 62 hade en byggnadsnämnd i ett beslut om meddelande av byggnadstillstånd föreskrivit att, då tomtindelning inom berörda kvarter ej var fastställd, det låg den sökande att, om tillståndet skulle anses gällande, inhämta KB:s godkännande. KB hade emellertid ej bifallit hans ansökan, att det begärda byggnadslovets måtte meddelas honom. I målet påstods ansvar å honom för det han utan vederbörligt tillstånd uppfört ifrågakomna hus. HovR ogillade talan, då vad mot den tilltalade i målet förekommit ej var av beskaffenhet att för honom föranleda ansvar. Av rubriken till referatet framgår att HovR prövat frågan, huruvida byggnadslov lagligen erfordrats. I SvJT 1938 rf s. 45 yrkades ansvar å en person för det han utan tillstånd av byggnadsnämnd företagit schaktningsarbete och fortfarit därmed, oaktat han genom föreläggande anmodats att omedelbart upphöra med arbetet. HovR ogillade talan, då den tilltalade varit lagligen oförhindrad att på sätt som skett utan byggnadsnämndens lov låta bortföra jord från sin ifrågavarande fastighet samt vid sådant förhållande överträdelse av byggnadsnämndens föreläggande att upphöra med bortforslingen ej var av beskaffenhet att böra föranleda ansvar. Enligt rubriken har domstolen prövat, huruvida föreläggandet varit lagligen grundat eller ej.

I båda fallen har HovR prövat frågan, huruvida den tilltalades verksamhet varit sådan, att tillstånd erfordrats, vilket byggnadsnämnderna i respektive mål förutsett, då de meddelat sina föreskrifter. Domstol har således med sin prövning av nämnda fråga försökt konstatera, huruvida byggnadsstadgan givit nämnden befogenhet att meddela dylika föreskrifter.

Enligt VaruskF (före 1959 års ändringar) ägde kontrollstyrelsen, om skatten ej erlades inom föreskriven tid, meddela tillverkaren förbud tills vidare, till dess skatten guldits, att förfoga över skattepliktig vara (7 §, 2 mom. VaruskF). Den som i strid mot dylikt förbud förfogade över vara straffades med dagsböter (9 § VaruskF). I NJA 1946 s. 106 påstod åklagaren ansvar å en person jämlikt 9 § VaruskF för det han i strid mot ett av kontrollstyrelsen meddelat förbud förfogat över skattepliktig vara av egen tillverkning. HD ogillade åklagarens talan, då varan ej var hänförlig till de varuslag för vilka enligt VaruskF varuskatt skulle utgå. I förevarande fall har HD för att utröna huruvida förbudet var av det slag, att det enligt

9 § VaruskF kunde ligga till grund för en fällande dom, ingått i prövning av frågan, om skattskyldighet förelegat eller ej. Beträffande målets utgång kan noteras att RegR i RÅ 1946 ref. 39 ansåg, att samma person var skyldig att för varan erlägga skatt enligt VaruskF, och därför ej fann skäl att göra ändring i det slut kontrollstyrelsens beslut innehöll. Jfr det ovan anmärkta fallet NJA 1948 s. 384.

§ 2. Mål om civila statstjänstemäns judiciella och disciplinära ansvar

Flertalet¹ civila statstjänstemän kan, om de av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosätter vad som åligger dem enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet, dömas till disciplinstraff (19 §, 1 st. STL).² Dessutom är samma tjänstemän med undantag för de lägsta tjänstemännen också underkastade ämbetsansvar enligt 20 kap. BrB (20: 12 BrB). Aläggandet av disciplinstraff (varning, löneavdrag, suspension eller avsättning) sker i administrativ väg, medan det ankommer på allmän domstol att jämte de allmänna straffen böter och fängelse tillämpa ämbetsstraff (suspension och avsättning).

Förfarandet i disciplinmål är bortsett från FL:s bestämmelser i huvudsak oreglerat.³ Myndighet kan av eget initiativ upptaga till prövning fråga om ådömande av disciplinstraff. Den som anmält missnöje med en tjänsteman kan ej framtvinga myndighets disciplinära åtgärd och saknar också rätt att överklaga myndighetens beslut. Tjänstemannen äger däremot anföra besvär över myndighetens bestraffningsbeslut och kan på så sätt få disciplinfrågan i sista hand prövad av allmän förvaltningsdomstol (1 §, 10 p. BehL).

Principen, att ett judiciellt och ett administrativt förfarande förlöper självständigt och oberoende av varandra, skulle egentligen innebära att en felande tjänsteman löpte stor risk att bli dubbelt bestraffad. Till yttermera visso sammanfaller brottsbeskrivningen i 19 § STL med beskrivningen av brottet tjänstefel i 20: 4 BrB.

Till förekommande av dubbelbesträffning har i både 20 kap. BrB och STL givits särskilda bestämmelser, som reglerar förhållandet mellan judiciell och disciplinär bestraffning. Sålunda har domstol, om myndighet redan ålagt tjänstemannen disciplinär bestraffning, att taga hänsyn därtill vid bestämmande av påföljd (20: 9 BrB). Vidare skall myndighets beslut förfalla,⁴ om det ej helt eller delvis verkställts, när åtal för brottet väckes (20: 9 BrB). För myndighet gäller att disciplinärt förfarande ej får inledas eller fortsättas om åtal väckts för ifrågavarande gärning (21 § STL). Regeln innebär bl. a. att, om åklagaren lagt ned åtalet och domstolen meddelat frikännande dom, ansvarsfrågan ej kan prövas i disciplinär väg (RÅ 1969 ref. 60). Stundom kan hos bestraffningsmyndigheten uppstå sär-

¹ Av 18 § STL framgår att domare samt byråchefer eller högre tjänstemän ej kan ådömas disciplinstraff.

² Sannolikt erfordras att myndighet skall ha stöd i författning för att vara behörig att ådöma disciplinstraff (RÅ 1949 ref. 27).

³ Se härom Thulin NAT 1922 s. 73 f.

⁴ Beslutet förfaller här på grund av lagbestämmelser. Däremot torde domstol ej äga ompröva myndighets beslut om disciplinär bestraffning och såsom en följd härav upphäva beslutet. Ifr Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 1 s. 409.

skild fråga, huruvida gärningen verkligen omfattats av åtalet (RÅ 1969 K 1284). I vissa fall åligger det myndighet att i stället för ådömande av disciplinstraff anmäla tjänstemannen till åtal (10 § STL).

Reglerna om förhållandet mellan den judiciella och disciplinära bestraffningsmakten har i administrativ praxis utvecklats successivt. I början av RegR:s verksamhet fick RegR taga ställning till frågan, huruvida en tjänsteman kunde åläggas disciplinär bestraffning för en förseelse, som var belagd med straff enligt SL (RÅ 1914 ref. 117). Se också RÅ 1909 C 51. RegR ansåg att disciplinär bestraffning var möjlig. Av senare praxis framgår att det ej varit nödvändigt att domstol fällt vederbörande till straff utan fullt tillräckligt att ett anhängiggjort åtal genom lagakraftvunnet utslag blivit ogillat av domstol för att disciplinär bestraffning skall ha varit utesluten (RÅ 1928 ref. 26). Vidare kan noteras att ej ens de för disciplinmålen specifika straffarterna, t. ex. varning, kunnat åläggas tjänstemannen, sedan domstol prövat gärningen (RÅ 1928 ref. 26 och 1945 E 33).

Även de numera lagfästa principerna har ursprungligen utbildats i rättspraxis. — Genom rättsfallen NJA 1924 s. 463 och 1931 s. 539 blev det klart fastslaget att det förhållande, att myndighet ålagt en tjänsteman disciplinär bestraffning, ej inverkade på domstols kompetens att för samma gärning pröva ett åtal mot den samme.⁵ Se också NJA 1887 s. 260 (i fallet är det dock tveksamt om myndighets beslut om entledigande kan uppfattas såsom ett beslut om disciplinstraff) och 1915 B 414 (i fallet hade den åtalade tidigare tilldelats varning enligt disciplinstadgan för krigsmakten). I NJA 1947 s. 499 utmätte HD straffet med hänsyn bl. a. därtill, att tjänstemannen för samma tjänsteförseelse undergått disciplinär bestraffning. Tidigare hade HD vid straffmätningen ej fäst avseende vid ett ålagt disciplinstraff. Under sådana omständigheter kunde en tjänsteman komma att bli dubbelt bestraffad för en och samma gärning. Om så skedde kunde denna obillighet gentemot tjänstemannen endast undanröjas genom benådning från ettdera straffet (se RÅ 1925 K 63).⁶ Givetvis ansågs den omständigheten, att tjänstefel varit föremål för disciplinärt förfarande och därvid funnits på grund av preskription ej föranleda påföljd, ej utgöra hinder för domstol att pröva gärningens brottslighet enligt SL (NJA 1949 s. 242). — Vidare ansågs en tjänsteman, som av domstol dömts till straff för viss gärning, ej kunna i administrativ ordning dömas till disciplinär bestraffning för den tjänsteförseelse, vartill han genom samma gärning kunde ha gjort sig skyldig (RÅ 1918 ref. 33, 1928 ref. 39, 1933 E 148, 1945 E 33 och 1951 ref. 21⁷). I RÅ 1953 ref. 13 fastslog RegR att frågan om disciplinär bestraffning förfallit, i och med att åtalet väckts. Hade åklagaren beslutat att ej väcka åtal, stod det myndighet fritt att ålägga vederbörande disciplinär bestraffning (RÅ 1955 K 157 och 1965 E 7).

De regler, som enligt vad ovan sagts har utvecklats i praxis och numera finns i

⁵ Före ändringarna i SL år 1948 fanns generella bestämmelser om ämbetsbrott i 25: 16, 17 SL. Bestämmelserna i 25: 17 SL innehöll ett förbehåll, att straff skulle tillämpas allenast om särskilt ansvar ej var satt å brottet. I doktrinen har olika meningar framförts rörande frågan, om denna reservation omfattade disciplinära straffbestämmelser eller ej. Se härom Thulin NAT 1922 s. 67 f, Jägerskiöld Skrifter åt minnet av C. A. Reuterskiöld s. 187 ff, SOU 1944: 69 s. 424, Wetter Festskrift tillägnad Vilhelm Lundstedt s. 321 ff, Wetter Festskrift tillägnad Thore Engströmer s. 215 och Barklind SvJT 1929 s. 127 ff.

⁶ Fortsättning av fallet i RÅ 1925 K 272.

⁷ Om fallet, se Sundberg FT 1953 s. 70 f.

BrB och STL, förbjuder naturligtvis ej myndighet att vidtaga åtgärder, som ej är att uppfatta såsom disciplinstraff.⁸ Trots att tjänstemannen i RÅ 1924 S 125 ådömts bötesansvar av allmän domstol, ansåg myndighet sig kunna tilldela honom en allvarlig *erinran*.⁹ Jfr FT 1956 s. 127. En grannlaga fråga är huruvida ett administrativt beslut om entledigande, vilket motiveras med klander av tjänstemannen, kan ha annan karaktär än den av disciplinär åtgärd.¹⁰ Den grundläggande förutsättningen för att entledigande skall kunna ske i administrativ väg är självfallet att tjänstemannen innehar sådan anställning, från vilken han kan uppsägas. Tidigare kunde icke-ordinarie tjänstemäns anställning upphöra genom uppsägning.¹¹ Numera kan tjänsteman, som är förordnad tills vidare, efter skriftlig uppsägning skiljas från tjänsten (30 § STL).¹² Uppsägning får ske endast om tjänstemannen visat bristande lämplighet för tjänsten eller det finns anledning att draga in denna eller uppsägningen av annat skäl är påkallad från allmän synpunkt. Formellt sett torde det ej möta något hinder för myndighet att, sedan domstol ådömt en tjänsteman med tillsvidareförordnande straff, uppsäga tjänstemannen från hans tjänst på grund av samma förhållande, för vilket domstolen fällt honom till ansvar. I praxis har emellertid RegR upphävt ett uppsägningsbeslut med motiveringen att, sedan tjänstemannen anmälts till åtal, uppsägning grundad helt eller i allt väsentligt på den brottsliga gärning, som anmälan avser, ej bör företagas (RÅ 1967 ref. 9). Märk också fallet RÅ 1968 K 1580. Härav följer, att en myndighet i varje fall numera bör vara förhindrad att uppsäga en tjänsteman från hans tjänst på grund av samma fel, för vilket domstol redan utmätt straff.¹³ I äldre rättspraxis finns dock vissa fall, som tyder på att myndighet tidigare skulle ha ägt skilja en tjänsteman från hans tjänst, oavsett att domstol redan ådömt tjänstemannen straff. I fallen RÅ 1921 ref. 97 och Fi 552 ansågs sålunda en extra ordinarie befattningshavare vid tullverket, vilken blivit av domstol fälld till ansvar för stöld av i tullverkets vård befintligt gods, med anledning av vad sålunda förekommit och med tillämpning av 27 § GenTullStf 1910 kunna skiljas från tullverkets tjänst.¹⁴ Fallen är dock synnerligen svårtolkade.¹⁵ Det förhållande, att RegR överhuvudtaget upptagit besvären till saklig

⁸ Om frågan huruvida avstängning är att uppfatta såsom en disciplinär bestraffning, se RÅ 1929 ref. 56 och NJA 1957 s. 531.

⁹ Om *erinrans* natur av disciplinär åtgärd, se Thulin NAT 1922 s. 76 f, Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 1 s. 368 och Ragnemalm s. 483 ff.

¹⁰ Jfr Thulin NAT 1922 s. 83 ff och Stjernberg s. 24.

¹¹ Se 15 § Saar. — Beträffande befattningshavare med ordinarie tjänst gällde för dem, som tillsattes genom fullmakt, reglerna om oavsättlighet i § 36 RF, vilket innebar att avsättning endast kunde ske i judiciell väg, och för dem, som tillsattes genom konstitutorial, reglerna i 5 §, 1 mom. Saar, vilket innebar att avsättning kunde ske i både judiciell och disciplinär väg. Den som för bestämd tid förordnats på ordinarie tjänst torde under denna tid ha ägt samma trygga ställning som fullmaktshavare.

¹² Den som tillsattes genom fullmakt, konstitutorial eller förordnande för bestämd tid kan ej uppsägas från sin tjänst. Jfr dock bestämmelserna om avgångsskyldighet i 32 § STL.

¹³ Redan före det anmärkta fallet har Jägerskiöld framfört den åsikten, att ett judiciellt straff, som ej är avsked, ej bör följas av administrativt entledigande för samma fel. Se Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 1 s. 234.

¹⁴ Enligt stadgandet ägde styrelsen från tullverket skilja extra ordinarie tjänsteman, som ådagalagt försumlighet, oskicklighet eller klandervärt uppförande.

¹⁵ Jägerskiöld synes tolka fallen så, att det förhållande, att domstol ej dömt till avsättning, ej bör utgöra hinder för myndigheten att, sedan befattningshavarens olämplighet ådagalagts på ett så evident sätt som genom en fällande dom för stöld, avskeda befattningshavaren i administrativ väg. Se Jägerskiöld Skrifter åt minnet av C. A. Reuterskiöld s. 232. Sundberg, å sin sida, finner förklaringen till utgången av fallet RÅ 1921 ref. 97 däri, att den disciplinära reaktionen ansetts vara exklusivt förbehållen administrativ myndighet. Se Sundberg FT 1953 s. 70.

prövning, torde närmast ådagalägga att RegR ansett målen angå disciplinär bestraffning. Vid denna tid torde nämligen mål om administrativt entledigande ej ha tillhört RegR:s prövning.¹⁶ Den förklaring, som GenTullSt i RÅ 1921 ref. 97 har lämnat till sin åtgärd att skilja tjänstemannen från tjänsten, visar dock klart att styrelsen ej uppfattat åtgärden som någon disciplinär bestraffning.

Domstol är under alla förhållanden behörig att pröva ett åtal för brott. Detta gäller oavsett om gärningsbeskrivningen i åtalet hänför sig till ett självständigt ämbetsbrott eller ett allmänt brott, om den åtalade personen är tjänsteman eller ej. Beträffande myndighets befogenhet att ådöma disciplinStraff är det däremot av väsentlig betydelse, om förseelsen kan hänföras till ett åsidosättande av tjänsteplikten och om den felande personen alltjämt innehar samma tjänst. Den straffsanktionerade tjänsteplikten i 19 § STL avser, förutom åligganden enligt författning eller särskild föreskrift, även skyldighet att avhålla sig från sådana i mera allmän bemärkelse klandervärda beteenden, som exempelvis att lämna medvetet oriktiga uppgifter i tjänsteutövningen eller att uppträda ohyfsat på arbetsplatsen.¹⁷ Därjämte kan ett olämpligt uppträdande utom tjänsten komma att bestraffas i disciplinär ordning. Saknar ett uppförande samband med tjänsten, torde dock disciplinär bestraffning ej kunna ifrågakomma. Beträffande en kyrkoherdes handhavande av kyrkoråds- eller kyrkofullmäktigärenden fann domkapitel i RÅ 1954 E 7 åtgärder vidtagna av honom i hans egenskap av vald ordförande i kyrkofullmäktige falla under allmän domstols prövning. Jfr RÅ 1927 E 108 och NJA 1927 s. 235.¹⁸ Vidare har en myndighet ansetts ej äga, sedan tjänstemannens anställning hos myndigheten upphört, döma honom till disciplinär bestraffning (RÅ 1921 ref. 100, S 145, 1959 ref. 15, 1960 ref. 21 och 1962 ref. 44).¹⁹ Jfr RÅ 1955 ref. 13 (sedan resning beviljats har målet slutförts, ehuru tjänstemannen under tiden erhållit avsked). I RÅ 1948 ref. 48 har det förhållande, att befordring ägt rum, medfört att fråga om disciplinär bestraffning för förfarande, som ägt rum före befordringen, ansetts ha förfallit.²⁰ Till följd av denna praxis kan en tjänsteman undandraga sig disciplinär bestraffning genom att på egen begäran erhålla entledigande. Se härom FT 1952 s. 334 och 1954 s. 230 (i fallen är det dock i första hand fråga om entledigande, innan domstol slutligt prövat åtal för brottsligt förfarande i tjänsten).²¹

En väsentlig skillnad mellan det judiciella och administrativa förfarandet finns däri, att en skadeståndstalan mot tjänstemannen ej kan prövas i disciplinmålet.²² Se t. ex. RÅ 1919 C 60.

Om åtal anställes mot en tjänsteman, ligger det i sakens natur, att domstol sättes i tillfälle att prejudiciellt pröva, huruvida hans tjänsteåtgärder varit felaktiga eller

¹⁶ Kategorin "mål om skiljande från allmän tjänst eller därmed jämförligt uppdrag annorledes än i samband med förflyttning" kom först genom en lagändring år 1965 att upptagas i enumerationen i RegRL.

¹⁷ KPr 1965 nr 60 s. 181.

¹⁸ I NJA-fallet har domstol blivit i tillfälle att pröva frågan, huruvida tjänstemäns handlingar vidtagits i tjänsten eller ej, då de tjänstemän, som tilldelat de förra varning, härför ställts under åtal inför domstol för ämbetsfel.

¹⁹ Se härom Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 1 s. 332 f. — Däremot förfaller ej det judiciella straffansvaret, om tjänstemannen lämnat sin tjänst, innan han fällts till ansvar (jfr 20: 6 BrB). Se Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 1 s. 186 f.

²⁰ Beträffande ändrade förhållanden härom, se Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 1 s. 333.

²¹ Jfr RÅ 1921 Fi 172 (en samtidig behandling av frågorna om ett disciplinärt skiljande från tjänst respektive entledigande på egen begäran).

²² Herlitz s. 53; Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 1 s. 346 f, 376.

ej.²³ Som alltid då en domstol prejudiciellt omprövar förvaltningsåtgärder får domstolens uttalanden endast karaktär av domskäl. Även om en domstol skulle fälla tjänstemannen till ansvar, inverkar detta ej på giltigheten av de beslut tjänstemannen eventuellt kan ha fattat. I NJA 1927 s. 235 kom domstol rentav att pröva frågan, huruvida vissa tjänstemän förfarit felaktigt genom att i disciplinär väg bestraffa underordnade tjänstemän.

I äldre rätt ägde vissa myndigheter en bestraffningsrätt, som delvis motsvarar den domstol numera utövar. Efter tillkomsten av SL har en dylik befogenhet tillkommit bl. a. domkapitel och lantmäterimyndighet. Förhållandet mellan domstols och domkapitels eller lantmäterimyndighets kompetens att bestraffa tjänstemän för begångna tjänsteförseelser har, så länge dessa myndigheter ägt utöva den äldre typen av bestraffningsrätt, reglerats efter andra principer än dem som enligt vad ovan framgått numera tillämpas.

Vid början av 1800-talet hörde brottmål, i vilka präster tilltalades, dels till de allmänna underrätterna och dels till domkapitlen. Det tillkom domkapitel att upptaga och avgöra alla de mål, som rörde en prästs förhållande i ämbetet och ankom på föreställning, avhållande från tjänsten på viss tid eller ämbetets förlust (1 § KBr 21/8 1786 (af Ugglas III s. 329) och 1 § KBr 7/12 1787 (af Ugglas III s. 363, Lilienberg III s. 940 och Wetterberg s. 573)), dock med undantag av mål som angick religionen eller söndring eller avfall från den rena evangeliska läran, med vilka mål efter särskilda författningar skulle förfaras (6 § KBr 7/12 1787). De mål, som tillhörde domkapitlets avgörande, kunde emellertid också komma under domstols prövning därigenom att besvär över domkapitlets utslag skulle föras hos HovR (8 § KBr 7/12 1787).

Lagkommittén ansåg att alla slag av brottmål, vari präst tilltalades, från början till slut kunde behandlas av allmänna domstolar.²⁴ Domkapitlens delaktighet i själva lagskipningen skulle således försvinna, men enligt kommittén borde de förbli administrerande verk i kyrkoärenden. Kommittén framhöll särskilt att sistnämnda egenskap medförde, att domkapitel skulle utöva den disciplinsrätt över underlydande ämbets- och tjänstemän, som tillkom varje allmänt styrelseverk. Förslaget till kyrkolag av år 1846 anslöt sig till de av Lagkommittén antagna grunderna.²⁵

I 1873 års förslag till kyrkolag fanns ett särskilt kapitel om straff för förbrytelser av präst och om domstol i sådana mål. De kommitterade försökte i första hand nå överensstämmelse med den då nya SL.²⁶ Som ovan framhållits bestämdes domkapitlets domsrätt bl. a. av beskaffenheten hos det i lagen utsatta straffet. Följden blev att efter SL:s ikraftträdande åtal för ett och samma brott kom att prövas av domstol, om påföljden borde bli böter, och av domkapitel, om suspension eller avsättning borde följa å brottet (NJA 1876 s. 451, 1879 s. 304, 1889 s. 119 och 229). De kommitterade föreslog att kompetensfördelningen i stället skulle fastställas efter själva förbrytelserna.²⁷ Härför försökte de sakkunniga bestämt ange de förbrytelser av präster, till vilka domkapitlens domsrätt skulle sträcka sig. Förslaget tillerkände domkapitel en något vidare domsrätt än vad Lagkommittén och 1846 års kommitterade hade rekommenderat. I förhållande till nu gällande rätt motsvarade de särskilda straffbestämmelserna såväl ämbetsbrott som disciplinför-

²³ Beträffande denna fråga, se Sundberg s. 401 f och Herlitz s. 54 f.

²⁴ Lagkommittén 1832 s. 88 f (motiven).

²⁵ Förslag till kyrkolag 1846 s. 14 (motiven).

²⁶ Förslag till kyrkolag 1873 s. 179 ff.

²⁷ Förslag till kyrkolag 1873 s. 182.

seelser.²⁸ Stadgandena i 1873 års förslag till kyrkolag om straff för förbrytelser av präst och om domstol i sådana mål utbröts och fick bilda lag 8/3 1889 (nr 2) om straff för ämbetsbrott av präst och om laga domstol i sådana mål.

För de gärningar, som domkapitel skulle bedöma, kunde endast följa specifika disciplinstraff såsom varning, suspension och avsättning. Liksom tidigare skulle besvär över domkapitels utslag föras hos HovR och besvär över HovR:s avgöranden hos HD (se NJA 1914 s. 448 och RÅ 1916 E 54).²⁹ Domkapitel torde i förevarande avseende ha fungerat såsom både specialdomstol och disciplinär myndighet. Dess egenskap av specialdomstol framgick därav att klagan över dess utslag skulle föras hos HovR. Den omständigheten, att domkapitel endast kunde ådöma disciplinstraff, pekade å andra sidan på att domkapitel i förevarande fall blott utövade tillsyn över prästerskapet. Dubbelnaturen medförde den konsekvensen, att allmän domstol blev behörig att tillämpa rent disciplinära straffarter. Domkapitels tillsynsbefogenheter med avseende å prästerskapet innebar dock att domkapitel även kunde vidtaga andra åtgärder än ådömande av straff. Besvär över beslut om dylika åtgärder fann domstol däremot ej förtjäna avseende (NJA 1903 s. 179 och SvJT 1940 rf s. 4). Jfr NJA 1921 s. 564 (i fallet har HD undanröjt domkapitels beslut om tilldelning av "föreställning med tillagd förmaning", då domkapitlet ej mot bestämmelserna i 1889 års lag ägt ålägga dylik påföljd).

Målfördelningen mellan domkapitel och allmän underrätt var reglerad på så sätt, att i 13 § 1889 års lag angavs vilka förbrytelser av prästerliga befattningshavare domkapitel skulle döma över; i övriga mål skulle domstol döma. Systemet innebar att domkapitels kompetens uteslöt domstols och vice versa (NJA 1896 s. 194, 1903 s. 524, B 643, 1911 B 603, 1913 s. 161 och SvJT 1941 rf s. 30). Se också NJA 1910 s. 273. Det var således ej fråga om någon motsvarighet till det förhållande, som råder mellan judiciell och disciplinär bestraffning, dvs. att en och samma gärning kan bedömas av antingen domstol eller myndighet.

Numera äger domkapitel endast ådöma präst disciplinstraff, medan tillämpningen av ämbetsstraff är i vanlig ordning anförtrodd allmän domstol. Se härom NJA 1962 s. 808.

I Lantmäteril 1864 stadgades att lantmäteristyrelsen ägde för vissa förseelser ådöma lantmätare böter och tillhålla den försumlige genom lämpligt vite att fullgöra sina skyldigheter (46 §, 1 och 6 mom.). Hade lantmätare gjort sig skyldig till dylik förseelse och därför blivit fälld till böter och vite men ändock tredskades att uppfylla sina skyldigheter, kunde lantmäteristyrelsen suspendera honom (46 §, 2 mom.). Tredskades tjänsteman vid generallantmäterikontoret att fullgöra sina skyldigheter i tjänsten, fastän han blivit fälld till förelagda viten, ägde styrelsen skilja honom från tjänst och lön för kortare eller längre tid, högst tre månader (46 §, 3 och 6 mom.). I övrigt skulle tjänsteman vid lantmäteristaten, vilken i tjänsten begått fel eller försummelse, som ej tillhörde lantmäteristyrelsens prövning, därför vara "underkastad ansvar och skadestånd enligt SL" (47 §, 1 mom.). Klagan över lantmäterimyndighetens utslag skulle föras hos HD (46 §, 7 mom.). Se härom NJA 1878 s. 342 (= NT 1879 s. 332) och 1880 s. 98.

Förhållandet mellan lantmäterimyndighets och allmän underrätts behörighet att

²⁸ Wetter Festskrift tillägnad Vilhelm Lundstedt s. 326.

²⁹ 8 § KBr 7/12 1787 och 1 § lag 10/7 1947 (nr 634) om fullföljd av talan från domkapitel.

fälla en tjänsteman inom lantmäteriväsendet till straff för fel och försummelser i tjänsten synes i princip ha varit av samma slag som förhållandet mellan domkaptels och allmän underrätts behörighet att ådöma präst straff för förbrytelser i tjänsten. Domstol skulle således äga straffa en lantmäteritjänsteman, först då föreskrifter saknades om ett särskilt ansvar, till vilket myndighet kunde fälla honom. Emellertid torde styrelsens beslut att suspendera en tredskande tjänsteman vid generallantmäterikontoret ha ansetts utgöra en rent disciplinär åtgärd. Bestämmelserna härom ansågs ej hindra domstol från att pröva åtal mot tjänsteman, i vad det avsåg tredska i tjänsten (NJA 1874 s. 270). Hade tjänstemannen, innan åtalet väcktes vid domstol, blivit av lantmäteristyrelsen och efter anförda besvär av HD fälld till ansvar för samma förseelse, som avsågs med åtalet, torde dock principerna om res judicata ha inneburit att allmän domstol saknade behörighet att upptaga åtalet till prövning. Eljest skulle HD på nytt kunna bli i tillfälle att pröva ansvarsfrågan. I NJA 1883 s. 130 (= NT 1884 s. 306) fann domstolarna att ett dylikt yrkande om ansvar ej *ånyo* kunde komma under prövning. Tidigare hade HD i NJA 1880 B 546 genom utslag fastställt lantmäteristyrelsens beslut, varigenom den åtalade blivit fälld till ansvar.

Inom doktrinen har fallet NJA 1883 s. 130 tolkats på skilda sätt. Jägerskiöld har gjort gällande, att HD tidigare knäsat den åsikten, att domstol ej äger ådöma straff för förseelse, som redan i disciplinväg bestraffats.³⁰ Wetter har, å sin sida, ansett att åklagarens besvär till HD ej omfattade den åtalpunkt, beträffande vilken HovR fann ansvarsyrkandet ej kunna komma under prövning.³¹ Med hänsyn till de säregna bestämmelserna i 47 §, 1 mom. Lantmäteril 1864 har Barklind funnit det ovisst, huruvida domstolarna i målet hyst en principiellt avvikande mening i frågan om befogenhet för domstol att pröva åtal mot en tjänsteman, som redan ålagts disciplinär bestraffning.³² Som synes har fallet NJA 1883 s. 130 fått spela en alltför framträdande roll inom doktrinen. Med avseende å fallet har man således diskuterat frågan, huruvida ej ett disciplinärt förfarande ursprungligen förhindrat sakens återupptagande vid domstol.³³ Motivet till att domstolarna i målet ansåg sig ej kunna pröva ansvarsfrågan torde emellertid ha varit av rent processuell natur, nämligen att HD redan prövat frågan. Något generellt svar på frågan, huruvida dubbelstraffning ursprungligen varit utesluten, torde fallet ej ge.

I instruktion för lantmäteristyrelsen och rikets lantmätare 23/10 1908 (nr 127) tillades lantmäteristyrelsen endast ordinär disciplinär bestraffningsrätt, och dess bestraffningsbeslut skulle överklagas i administrativ väg (60 §, 2 mom. och 63 §). Jfr NJA 1910 B 394.

³⁰ Jägerskiöld Skrifter åt minnet av C. A. Reuterskiöld s. 224. Se också Jägerskiöld s. 93 och Jägerskiöld Tjänstemannarätt II: 1 s. 426.

³¹ Wetter Festskrift tillägnad Vilhelm Lundstedt s. 334. Wetter säger sig ha funnit, att det i föredragningspromemorian antecknats "att åklagaren ej klagat över att 4 b punkten ej upptogs". Denna begränsning av åklagarens talan framgår emellertid ej av referatet i NJA.

³² Barklind SvJT 1929 s. 138.

³³ Se också Sundberg FT 1953 s. 70.

§ 3. Mål om ådömande av disciplinstraff för krigsmän

Disciplinstraffen för krigsmän, arrest och disciplinbot, kan ådömas i stället för böter när fråga är om brott av krigsman enligt 20—22 kap. BrB eller om annat av krigsman förövat brott av beskaffenhet att straff därför kan åläggas i disciplinmål (2 §, 1 st. lag 30/6 1948 (nr 449) om disciplinstraff för krigsmän). Militära mål prövas som regel av allmän domstol, dock att mål som utgör disciplinmål i första hand handlägges av befattningshavare vid krigsmakten (1 § militär rättegångslag 30/6 1948 (nr 472)). Den senare lagen innehåller bestämmelser om vilka frågor som får handläggas som disciplinmål. Talan mot beslut i disciplinmål föres hos domstolen för den avdelning, vid vilken målet avgjorts (77 §). Härvid skall en åklagare, som vill fullfölja talan, inom en månad från den dag då beslutet meddelades ansöka om stämning å den straffskyldige (52 §).

Den omständigheten, att en fråga om ådömande av disciplinstraff kan handläggas i den för disciplinmål stadgade ordningen, torde i och för sig ej hindra domstol från att direkt som första instans upptaga frågan. Således bör en domstol, oavsett om ett administrativt bestraffningsbeslut föreligger eller ej, pröva ett åtal mot krigsman. Skulle det till äventyrs vara obekant för domstolen att en befattningshavare vid krigsmakten redan utmätt straff för förseelsen, kan detta givetvis leda till en dubbelbestraffning av den tilltalade. Sedan en regementschef ålagt en värnpliktig arrest och RR, efter det att arreststraffet verkställts, dömt till böter, har HD beviljat resning jämlikt 58: 2 p. 3 RB då RR:s dom avsett gärning som omfattats av regementschefens beslut (NJA 1969 C 512).

§ 4. Vitesmål

Det moderna offentligrättsliga vitesinstitutet kan sägas vara sammansatt av två led. Först och främst förutsätter institutet att vitet förelägges på så sätt, att domstol eller myndighet i ett beslut, varigenom någon ålägges eller förbjudes att agera i ett visst avseende, hotar denne med att han i händelse av tredska kommer att ådömas att utge ett visst penningbelopp, ett vite. Vidare skall vitespåföljden kunna utdömas genom ett senare förfarande. I förhållande till vad tidigare sagts om kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet i frågor om ådömande av böter kommer det beslut, som innehåller viteshotet, att motsvara den typ av administrativa beslut, vars föreskrifter är bötessanktionerade (se ovan § 1, II, B), och själva utdömandet av vitespåföljden att vara en parallell till utdömandet av böter i allmänhet (se ovan § 1, I, B).

Vite kan som nämnts föreläggas av både domstol och myndighet. Utdömandet av vite sker enligt huvudregeln däremot alltid vid domstol, vare sig domstol eller myndighet förelagt vitet. Har en myndighet föreskrivit vitet, innebär regeln att en domstol i samband med prövning av talan om vitets utdömande beredes tillfälle att eventuellt ompröva det administrativa beslutet. Vidare synes det, om en myndighet undantagsvis skulle vara befogad att utdöma vite, vilket enligt svensk rätt kräver uttryckligt författningsstöd (se vidare nedan), kunna uppstå fråga, om dessutom domstol med stöd av huvudregeln kan anses äga utdöma samma typ av vite. I det följande kommer dessa två frågor att stå i centrum för intresset (II nedan). Frågan

om domstols befogenhet att i samband med vitets utdömande ompröva det med viteshot försedda myndighetsbeslutet har dessutom ansetts i viss mån böra ses mot bakgrunden av vilka administrativa rättelsemöjligheter, som står beslutets adressat till buds (I nedan).

I. Frågor om vitesföreläggande

Det beslut, varigenom vite förelägges, består typiskt sett av två moment. För det första innehåller beslutet föreskrifter, i vad mån adressaten skall göra eller underlåta någonting. För det andra anger beslutet den påföljd, som adressaten riskerar att drabbas av om han ej iakttar föreskrifterna. Givetvis är det förekomsten av en vitespåföljd, som sätter sin prägel på förevarande typ av myndighetsbeslut.

I likhet med straffhotet utgör viteshotet ett psykiskt verkande tvångsmedel.¹ Å andra sidan uppvisar vitesföreläggandet en individuell karaktär, som klart skiljer detsamma från straffhotet i ett straffstadgande. Förutsättningarna för användning av en generellt bestämd straffpåföljd anges oftast i författningsväg, medan *myndighet på egen hand* äger meddela de föreskrifter, som *den av myndigheten angivna* vitespåföljden avser att sanktionera. Härigenom har myndigheten möjlighet att dels individualisera viteshotet till att rikta sig mot en viss person, dels konkretisera själva åläggandet eller förbudet, dels anpassa vitesbeloppets storlek till det enskilda fallet.

Huvudregeln i svensk rätt är att en myndighet endast har rätt att förelägga vite, då denna befogenhet är föreskriven i författning.² Även om myndigheten på detta sätt skulle vara utrustad med befogenhet att förelägga vite finns en tendens i svensk rätt att ej tillåta vitesförelägganden, där påföljd redan finns stadgad.³ Principen har kommit till uttryck i såväl vissa författningsstadganden (se t. ex. 10 § LI 1971) som rättspraxis (se NJA 1906 s. 388, 1916 s. 492 och SvJT 1952 s. 282). I senare lagstiftning har principen dock ej alltid iakttagits, så att det numera finns exempel på att straff och vite kan kombineras.⁴ För vårt vidkommande är det av intresse att notera, att principen tjänar syftet att samordna domstols och myndighets påföljder, så att den enskilde ej löper risken att bli dubbelt bestraffad.

Beslut, varigenom vite förelagts, kan som regel överklagas hos högre myndighet, som i sista instans i allmänhet utgöres av allmän förvaltningsdomstol (1 §, 11 p. BehL). Skall utdömandet av vitet också ske i administrativ väg, kan klagan över dylikt beslut i vissa fall ej vara tillåten. Se t. ex. 125 § TaxF 1956. Tanken synes då vara att beslutet i alla delar bör kunna omprövas i målet om vitets utdömande.⁵

Numera tillämpas således den regeln, att ett administrativt beslut om vitesföreläggande också skall överklagas i administrativ väg. I äldre rättspraxis finner man emellertid ofta exempel på att HovR ansett sig kunna pröva besvär över KB:s beslut om vitesföreläggande. Så har skett i dels vissa vattenrättsliga mål avseende

¹ Ekelöf s. 136 ff; Herlitz Föreläsningar III s. 559; Sundberg s. 677; Strömberg ST 1954 s. 248; Strömberg s. 136; Wennergren SvSkatteT 1960 s. 529.

² Thulin NAT 1931 s. 253; Herlitz Föreläsningar III s. 560; Strömberg s. 137; Westerberg s. 65.

³ Fahlbeck I s. 52 ff; Strömberg FT 1955 s. 197 ff; Sundberg s. 678 f; Westerberg s. 65 f.

⁴ Se härom Strömberg FT 1955 s. 202 ff, Strömberg s. 137 och Westerberg s. 66.

⁵ Se härom Wennergren SvSkatteT 1960 s. 529 ff.

byggande i vatten (se NT 1874 s. 176, NJA 1874 s. 218, 557, 1875 s. 119 (= NT 1875 s. 465)), dels vissa mål om förbud mot skogsavverkning å kronoskattehemman (se NJA 1874 s. 370 och 1875 s. 1). I de vattenrättsliga målen synes KB ha stött sig på KK 6/8 1815 (årstrycket; Backman I s. 270) såväl om KB:s rättighet att upptaga klagomål över nya vattenverks olagliga anläggning eller gamla vattenverks obehöriga förändring, som angående tiden för vattendämning om hösten, enligt vilken KB i fråga om förändring eller utrivande av olovligen uppförda vattenverk ägde meddela det förordnande, som var överensstämmande med lag och författning.⁶ KB:s rätt att föreskriva vite i avverkningsmålen synes ha varit beroende av tolkningen av bestämmelserna i 18 §, 3 st. KF 1/8 1805 (årstrycket) om skogarna i riket. Enligt nämnda stadgande ålåg det KB att ha inseende däröver, att den åt skattehemmansägare förlänade fria dispositionsrätt över skattehemmanets skog ej så missbrukades, att fara för hemmanets bestånd och förmåga att därav utgöra skatt kunde uppkomma. Sannolikt har HovR upptagit besvärerna till prövning, därför att målen ansetts gälla besvär över KB:s handräckningsutslag.⁷ Emellertid är det ej helt säkert att det i alla äldre mål, i vilka HovR utgjort klagoinstans, varit fråga om klagan över beslut av KB såsom exekutionsmyndighet. Av 7 p. KFörkl 23/3 1807 (årstrycket; Backman II s. 268) över allmänna lagens stadganden i åtskilliga rum, och vad i vissa ämnen, som därmed äga gemenskap, blivit tid efter annan särskilt förordnat, framgår att HovR förr ägde upphäva *generella* vitesföreskrifter av KB i samband med prövning av talan mot underrätts avgörande, varigenom någon *ådömts* att utge vite. Strömberg anför dock exempel på att KFörkl 1807 tolkats så, att redan besvär över KB:s beslut om generella vitesföreskrifter kunde anföras hos HovR i stället för i administrativ väg.⁸ Vidare synes det ej vara klarlagt om KFörkl 1807 endast i enlighet med sin ordalydelse tillämpades på generella föreskrifter eller om den också vann tillämpning på KB:s individuella vitesförelägganden. Vissa äldre flottningsmål kan faktiskt tolkas så, att HovR på grund av KFörkl 1807 ansetts vara behörig att pröva talan mot KB:s vitesbeslut i ett individuellt fall. Herlitz synes således mena att NJA 1881 s. 444 utgör ett exempel på att domstol enligt äldre rätt ofta ägde upptaga besvär över själva vitesföreläggandena.⁹ Strömberg, å sin sida, torde uppfatta även flottningsmålen som handräckningsmål.¹⁰

I NJA 1881 s. 444 meddelade KB vissa föreskrifter rörande villkoren för timmerflottning i ett vattendrag, till vilket KB ägde befogenhet enligt ett KBr 8/4 1811.¹¹ Vidare hade KB föreskrivit vite för underlåtenhet att iakttaga villkoren. Vanligtvis skulle besvär över KB:s beslut rörande endast villkoren anföras hos KamK. Den omständigheten, att flottningsföreskrifterna i förevarande mål var vitessanktionerade, kom således att medföra att HovR skulle pröva besvärerna över KB:s beslut. Se också NJA 1875 s. 191.

⁶ Nilsson—Stjernquist s. 118 f; Strömberg Förordningsmakten s. 80.

⁷ Så tolkas fallen vanligtvis i doktrinen, se Nilsson—Stjernquist s. 118 ff och Strömberg Förordningsmakten s. 48 f, 80 f.

⁸ Strömberg Förordningsmakten s. 45.

⁹ Herlitz s. 114 not 3.

¹⁰ Strömberg Förordningsmakten s. 80 f.

¹¹ Se om brevet under flottningsmål (kap. VI, § 3, I).

Numera torde bestämmelserna i 7 p. KFörkl 1807, vilka dock aldrig blivit formellt upphävida, få betraktas som obsoleta.¹² Härav följer, att det numera ej torde råda någon tvekan om att man har att göra med ett handräckningsmål, försåvitt HovR skulle anse sig vara behörig att pröva besvär över LSt:s beslut om vitesföreläggande.

Besvärsmyndigheten har att underkasta vitesbeslutet en allsidig prövning och således även pröva rena lämplighetsfrågor, såsom frågor om vitets behövlighet eller om dess storlek. Under inga omständigheter kan en besvärsmyndighet undandraga sig att i ett visst avseende pröva beslutet under hänvisning till att det vid fråga om vitets utdömande ankommer på domstol att beakta samma omständighet.

I RA 1966 K 479 yrkade klaganden i första hand att det meddelade föreläggandet måtte undanröjas och i andra hand att vitesbeloppet måtte nedsättas till rimligt belopp. Vad angick vitesbeloppets storlek sade LSt sig vilja framhålla att avsikten med vitesföreläggande i första hand är att medverka till att föreskriven åtgärd blir verkställd. LSt förklarade sig därför sakna anledning ingå på frågan om vitesbeloppets storlek, vars skälighet i förekommande fall senare kunde prövas vid *dess utdömande av domstol*. RegR ”lämnade besvären utan bifall”, med vilken formulering RegR sannolikt velat markera att LSt:s resonemang ej kunde godtagas.

II. Frågor om utdömande av vite

Vitespåföljden utgör en påföljd för försummelse och fungerar som sådan i princip på samma sätt som ett bötesstraff. För utdömda viten gäller i allmänhet samma regler som för böter, t. ex. i fråga om indrivning och förvandling (27 § lag 20/3 1964 (nr 168) om verkställighet av bötesstraff och 1 §, 3 mom. KF 14/12 1917 (nr 915) angående indrivning och redovisning av böter).

I svensk rätt gäller den regeln att, om ej annat är uttryckligen stadgat, det ankommer på domstol att utdöma vitet (se t. ex. RA 1911 C 80, 81, 1914 C 120, 1923 ref. 3 och SvJT 1971 rf s. 43).¹³ På mål om utdömande av förelagt vite skall RB:s bestämmelser om bötesmål äga motsvarande tillämpning (18 § RP). I praktiken torde talan endast anställas på begäran av den myndighet, som förelagt vitet.¹⁴ Härigenom har det lagts i den föreläggande myndighetens hand att överväga, om det verkligen kan anses vara *lämpligt* att i ett visst fall påyrka vitets utdömande.

Som redan antytts kan en myndighet vara behörig att utdöma vite, men detta förutsätter att det finns uttryckligt författningsstöd härför. Är bestämmelser meddelade, som bemyndigar myndighet att utdöma en viss typ av vite, torde förekomsten av dessa utesluta domstols kompetens att med stöd av huvudregeln, enligt vilken något särskilt lagstöd för domstols behörighet ej erfordras, utdöma samma typ av vite. Belägg för denna regel står ej att finna i praxis, men den synes följa av den tidigare anförda principen, att domstol saknar behörighet att pröva åtal för förseelse, för vilken myndighet enligt bemyndigande i författning äger ådöma böter.

¹² Herlitz FT 1938 s. 331; Strömberg Förordningsmakten s. 49.

¹³ Thulin NAT 1931 s. 257; Herlitz Föreläsningar III s. 566; Sundberg s. 683 f; Strömberg s. 136, 210.

¹⁴ Ekelöf s. 174 ff; Herlitz Föreläsningar III s. 567; Sundberg s. 683 f; Strömberg s. 139.

De synpunkter, som ovan anfördes i fråga om bötesfallet, gör sig också gällande i förevarande fall. Tillåter man domstolstalan, kommer den enskilde att i brist på samordnande regler utsättas för risken att i både judiciell och administrativ väg bli fälld att utge ett och samma vite. Härtill kommer att det i svensk rätt ej heller synes finnas några bestämmelser, som kan förhindra att båda avgörandena går i verkställighet.

Föres talan vid domstol om utdömande av vite, är det givetvis tänkt att domstolen i första hand skall pröva huruvida den tilltalade åttlytt föreskrifterna eller ej. Innan domstol ingår i denna prövning, torde man dock allmänt anse att domstolen i vissa avseenden bör kontrollera föreskrifternas beskaffenhet. Denna kontroll är i princip av samma art som den domstol enligt vad ovan sagts företar i mål om ansvar för underlåtenhet att iakttaga administrativa beslut.

Enligt rådande uppfattning i doktrinen omfattar domstols prövningsrätt beslutets laglighet men ej dess ändamålsenlighet.¹⁵ På senaste tid har man dock kunnat förmärka en tendens hos vissa författare att vilja utöka prövningen till att även omfatta lämpligheten av beslutet.¹⁶ Vissa av dem tycker sig också finna stöd här för i rättspraxis och då speciellt i det nedan behandlade rättsfallet NJA 1939 s. 572.

Doktrinen åsikt, att domstol äger underkasta vitesföreläggandet en legalitetsprövning, bör innebära att domstolen äger undersöka om beslutet i både formellt och sakligt hänseende överensstämmer med tillämpliga författningsbestämmelser. Det säger sig självt, att en domstol måste försäkra sig om att beslutet tillkommit i föreskriven ordning för att därigenom undvika att den grundar sitt avgörande på något som ej ens uppfyller de elementära kraven på ett myndighetsbeslut. Prövningen är här en ren säkerhetsåtgärd från domstols sida. Vad angår beslutets sakliga innehåll kan prövningen avse dels själva vitespåföljden, dels föreskrifterna hur adressaten skall förhålla sig. Domstols kontroll över att myndigheten ägt vites-sanktionera sina föreskrifter har i rättspraxis gällt såväl fråga, om myndigheten enligt lag eller annan författning varit befogad att förelägga vite (NJA 1885 B 58, 1887 s. 23 och 1889 s. 466), som fråga, om myndigheten ägt föreskriva vite trots att straff redan finns stadgat (NJA 1906 s. 388, 1916 s. 492 och SvJT 1952 s. 282). Först i senare rättspraxis torde det ha blivit klart fastslaget, att domstol är behörig att pröva giltigheten av beslutet som sådant och således frågan om myndigheten lagligen ägt meddela föreskrifterna rörande adressatens handlande (se NJA 1939 s. 572 och 1954 s. 389). Redan tidigt finns dock strävanden i praxis att vilja tillerkänna domstol prövningsrätt i nu nämnda hänseende, men HD synes i de fall jag har kunnat finna aldrig ha kommit att klart deklarera sin uppfattning. Från äldre rättspraxis, se NJA 1884 s. 348 (dissident i HD), 1885 s. 356 (HovR) och 1888 s. 271 (= NT 1888 s. 698) (dissident i HD).

Som påpekats anser man inom den gängse doktrinen att domstol saknar befo-

¹⁵ Herlitz Föreläsningar III s. 567; Sundberg s. 684; Strömberg FT 1954 s. 71; Strömberg s. 139 f. Se också Walins särskilda mening i rättsfallet NJA 1951 s. 116 på s. 121.

¹⁶ Westerberg påstår utan förbehåll att prövningen omfattar såväl beslutets laglighet som dess lämplighet. Walberg menar att domstol äger pröva föreläggandets rättsenlighet och, i viss utsträckning, även dess lämplighet. Strömberg säger sig kunna iakttaga vissa tecken i rättspraxis till en utvidgad prövning av politibeslut; särskilt skulle detta gälla föreskrifter, som myndighet meddelat med stöd av vidsträckt och obestämda bemyndiganden. Till denna uppfattning synes Bramstång också vara benägen att ansluta sig. Se Westerberg s. 67, Walberg FT 1970 s. 170, Strömberg Festskrift tillägnad Halvar Sundberg s. 390 och Bramstång FT 1970 s. 131 f.

genhet att pröva beslutet från ändamålssynpunkt. En domstol skulle således ej äga frikänna den tilltalade på den grund, att vite ej behövt utsättas eller att de givna föreskrifterna ej varit erforderliga eller de lämpligaste. Ej heller skulle en domstol egentligen vara berättigad att nedsätta vitesbeloppet. Emellertid är det ofrånkomligt att, som den senaste tidens författare försökt göra gällande, domstol ej alltid har uppfattat sin prövningsrätt så inskränkt.

I senare rättspraxis har domstolarna exempelvis tagit sig före att under särskilda omständigheter jämka vitesbeloppet (SvJT 1949 s. 351 och NJA 1951 s. 116).¹⁷ I målen har det dock ej varit fråga om något egentligt klander av myndighetens åtgärd att bestämma vitet till det angivna beloppet. Jämkningsen syns i målen ha berott av omständigheter, som uppstått efter den tidpunkt myndigheten meddelade sitt beslut och vilka myndigheten således omöjligt kunnat känna till, då beslutet fattades. Domstol kan under sådana förhållanden sägas endast ha försökt nedsätta vitet till ett belopp, som myndigheten kan antagas själv skola ha utsatt om den hade vetat om den nya situationen. Skäl för en jämkning har exempelvis varit att ett vitesföreläggande av ej brådskande natur fullgjorts för sent eller att ett samtidigt utdömande av flera vitesförelägganden skulle leda till ett sammanlagt vitesbelopp av oskäligen storlek.¹⁸

Utöver dessa speciella jämkningsfall har det däremot — bortsett från några enstaka fall där underrätten tillvällat sig befogenhet att ompröva vitesbeslutet från ändamålssynpunkt¹⁹ — ej stått att finna något fall, i vilket allmän domstol underkastat vitesbeslutet en diskretionär prövning. Ett av de s. k. underrättsfallen är enligt min uppfattning det i doktrinen stundom uppmärksammas fallet NJA 1939 s. 572.²⁰ I målet har HR ingått i prövning av frågan, om beslutet med hänsyn till omständigheterna varit befogat. Anledningen till att HR uttalade sig i frågan var att den tilltalade, som LSt förstärkt att taga sådan vård om sina hundar att de ej inkom på allmän väg, bestred åtalet under åberopande av bl. a. att hundarna ej vid tiden för föreläggandets meddelande eller dessförrinnan uppträtt på sådant sätt att föreläggandet varit befogat. Genom att beakta denna invändning har HR kommit att bedöma frågan, huruvida sakläget, då myndigheten fattade ifrågavarande beslut, motiverade föreskrifterna i beslutet. Tvivelsutan har HR här underkastat beslutet en prövning från ändamålssynpunkt. Beklagligt nog kan man ej ur fallet utläsa vilken uppfattning HovR eller HD kan ha haft i frågan, eftersom överinstanserna endast har uttalat, att de ej funnit skäl att göra ändring i HR:s respektive HovR:s utslag.²¹ Med denna formulering är det dock föga sannolikt att vare sig HovR eller HD ansett sig kunna acceptera HR:s domskäl som sådana.²² Givet är

¹⁷ Jfr dock äldre rättspraxis hos Thulin NAT 1931 s. 257. Märk också Herlitz' och Ekelöfs motsatta meningar i Föreläsningar III s. 569 respektive Straffet, skadeståndet och vitet s. 176.

¹⁸ Enligt Walin på s. 124 i rättsfallet NJA 1951 s. 116.

¹⁹ Jämte det nedan behandlade fallet, se ett fall omnämnt hos Bramstäng FT 1970 s. 121 ff.

²⁰ Om fallet, se Hörstadius FT 1941 s. 138 f, Strömberg Förordningsmakten s. 287 not 19, Strömberg Festschrift tillägnad Halvar Sundberg s. 390 och Strömberg FT 1955 s. 123 f. — Den administrativa handläggningen av fallet redovisas i RÅ 1937 S 105.

²¹ Strömberg anger något missvisande att HR:s utslag skulle ha blivit fastställt; så var emellertid ej fallet. Se Strömberg Festschrift tillägnad Halvar Sundberg s. 390.

²² Hörstadius torde vara av samma uppfattning i FT 1941 s. 138 f. — Om tolkningen av uttrycket "ej finna skäl göra ändring", se Eek m. fl. Källmaterial s. 115 f och Bengtsson Meddelande 10: 1969 från lantmäteristyrelsen s. 24.

att det här är fråga om en tolkning av vad i första hand HD kan ha avsett med ifrågavarande lokution.

Finner domstolen det administrativa beslutet vara ägnat att ligga till grund för målets fortsatta prövning, står det domstolen fritt att enligt sin uppfattning fastställa själva innebörden av beslutet (NJA 1954 s. 389). Hänsynen till den enskilde bör givetvis föranleda domstolen att härvid tillämpa en restriktiv tolkningsmetod.

Den del av prövningen, som åsyftar att utröna om den tilltalade brutit mot myndighetens föreskrifter, ter sig i huvudsak på samma sätt som motsvarande prövning i brottmål. I mål om utdömande av vite synes domstol dock böra beakta omständigheter, som sannolikt ej kräver någon uppmärksamhet i brottmål. Speciella frågor i vitesmål är exempelvis frågor om vitets ändamål har förfallit eller om vitet skall utdömas vid försenad prestation. Å andra sidan torde det knappast bli aktuellt att i ett vitesmål behöva uppmärksamma frågor om medverkan, förberedelse eller försök.

Avd. III. Allmänna principer

Så här långt har undersökningen i huvudsak gällt att med ledning av den rättspraxis, som finns på ett visst rättsområde, försöka utreda frågorna, huruvida domstol är kompetent att avgöra administrativa huvudfrågor i tvistemåls- eller brottmåls- väg, huruvida kompetenskonflikter förekommer och på vad sätt dessa eventuellt löses samt i vad mån domstol och myndighet äger avgöra administrativa respektive judiciella frågor, som ej förekommer som huvudfrågor. Om dessa frågeställningar, se ovan kap. IV, § 2. De resultat, som utvunnits inom de olika rättsområdena, kommer att nedan sammanställas, bearbetas något och slutligen utnyttjas som främsta upplysningskälla, då det gäller att klargöra de allmänna principerna rörande kompetensfördelningen.

Dispositionen av avd. III ansluter sig till de nyssnämnda frågeställningarna. Således behandlas frågan om domstols behörighet att befatta sig med tvistemål och brottmål, om huvudfrågan är av administrativ art, i kap. XV, problemet om kompetenskonflikter i kap. XVI samt spörsmålet om domstols och myndighets befogenheter att eljest pröva administrativa respektive judiciella frågor i kap. XVII.

Kap. XV. Domstols behörighet att pröva tvistemål och brottmål

§ 1. Begreppen "tvistemål" och "brottmål"

RB innehåller i huvudsak bestämmelser om två typer av mål, tvistemål och brottmål. Begreppen "tvistemål" och "brottmål" är ej definierade i RB eller på annat ställe i lagstiftningen. Termerna "tvistemål" och "brottmål" synes av denna anledning endast kunna användas i den formella betydelsen, att ett mål, som kan handläggas i den för tvistemål eller brottmål stadgade ordningen, är ett tvistemål respektive brottmål.

Beträffande betydelsen av termen brottmål torde man kanske dock kunna komma något längre. Med ledning av bestämmelserna i 20: 1 RB torde man nämligen såsom brottmål kunna karakterisera mål, vari talan om ansvar för brott föres. I detta sammanhang menar man med ansvar för brott vanligtvis någon brottspåföljd.¹ Vad som är att räkna till brottspåföljd får numera anses följa av BrB:s bestämning av begreppet "påföljd för brott" (se 1: 3 BrB). Dessutom kan det vara stadgat att även andra typer av talan än ansvarstalan skall behandlas enligt RB:s brottmålsregler. Detta gäller exempelvis talan om någons intagning i arbetsanstalt enligt lag 4/6 1964 (nr 450) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet (4 § nämnda lag), särskild talan om egendoms förverkande eller annan särskild rättsverkan av brott (17 § RP) och särskild talan angående utdömande av förelagt vite (18 § RP).

Vidare kan enskilt anspråk i anledning av brott kumuleras med ansvarstalan och härigenom komma under prövning i brottmålsprocessen (22: 1 RB). I äldre rätt skulle dylika anspråk även fristående behandlas i brottmålsväg, eftersom ett mål uppfattades såsom ett brottmål redan när talan *grundades* å brott.² Numera är dock huvudregeln, att en skadeståndstalan på grund av brott i princip har tvistemålskaraktär, vilket bl. a. innebär att fristående skadeståndsanspråk skall framställas i den för tvistemål stadgade ordningen (22: 1 RB) och att rätten har befogenhet att förordna, att skadeståndstalan skall handläggas som särskilt mål i tvistemålsordning (22: 5 RB). I det följande kommer därför en skadeståndstalan, även då den grundas på brott, att uppfattas som en civil talan. Det kan också nämnas, att skadeståndet enligt BrB:s terminologi räknas varken till brottspåföljderna eller till de särskilda rättsverkningarna (se 1: 8 BrB).

§ 2. Tvistemålsprocessen

Av det förhållandet, att närmare föreskrifter saknas om vilka frågor, som kan komma under prövning i tvistemålsväg, har den slutsatsen tidigare dragits, att frågor i vad ämne som helst i princip bör kunna bli avgjorda i denna ordning.³ Emellertid kan principen, som påpekats, vara inskränkt till följd av att frågan skall upptagas till prövning av myndighet. För att myndighets beslutanderätt skall ha denna verkan

¹ Jfr Beckman m. fl. s. 41 f.

² SOU 1938: 44 s. 277 f.

³ Se ovan under kap. IV, § 2.

har vidare förutsatts, att myndighets kompetens skall vara bestämd genom uttryckliga författningsbemyndiganden.² Problemet har angivits vara, huruvida den kompetens, som tillerkännes myndighet, skall uppfattas som exklusiv eller ej. Studiet rörande *tillämpningen* av olika typer av kompetensstadganden har bl. a. beräknats skola tillföra undersökningen material, på grundval av vilket allmänna satsen skulle kunna uppställas. I det följande skall detta material till en början sammanställas och genomarbetas för att kunna tjäna nyssnämnda syfte. Till sist kommer de utvunna principerna att redovisas i ett sammanfattande avsnitt.

I de tvister, där domstols kompetens är osäker, uppträder oftast ett allmänt organ som kärande eller svarande. Av naturliga skäl saknar kronan eller kommun vad man inom processrätten kallar processhabilitet; dess talan får givetvis utföras av någon ställföreträdare (se 11: 2 RB), stats- eller kommunaltjänsteman eller någon annan fysisk person. Vad beträffar staten, vars förvaltningsapparat är sammansatt av ett stort antal organ, har det ansetts erforderligt att meddela särskilda bestämmelser rörande vilka organ, som skall bevaka kronans rätt i domstolstvister och således, där det krävs, utse den fysiska person, som skall föra kronans talan. Vissa statsmyndigheter företräder staten endast inom ett visst verksamhetsområde, medan andra, exempelvis JK (3 § instruktion för JK 3/12 1965 (nr 629)) och LSt (9 § LI 1971), har en allmän befogenhet att uppträda såsom statens representant. Denna anordning medför att det i ett visst fall kan finnas flera behöriga myndigheter. Delgivning med staten skall ske genom att stämningen överlämnas till den myndighet, som skall bevaka statens talan i målet, eller till LSt i det län, där domstolen finns (8 § DelgL). Av det anförda följer, att den som vill instämma staten till domstol kan rikta sin talan mot antingen kronan eller en viss statsmyndighet. I det senare fallet åtar käranden sig att själv bedöma om tvistefrågan faller inom myndighetens verksamhetsområde och torde härigenom utsätta sig för risken att instämma fel subjekt till domstol. Vad angår kommun skall delgivning ske med någon, som har rätt att företräda kommunen, eller, om ställföreträdare saknas, någon som har rätt att sammankalla dem, som skall besluta rörande kommunens angelägenheter (9 § DelgL). Enligt 30 §, 2 st., d) KomL har kommunstyrelsen att själv eller genom ombud föra kommunens talan i alla mål och ärenden, där detta icke på grund av lag eller kommunfullmäktiges beslut ankommer på annan.

I. Tillämpningen av kompetensstadganden

Med ledning av kompetensstadgandena skall de rättstillämpande organen i princip kunna besvara två huvudfrågor. Den första frågan gäller om en myndighet överhuvudtaget äger besluta i ett visst fall. Om denna fråga besvaras jakande, blir nästa fråga, om denna rätt kan anses utesluta allmän domstols kompetens.

Besvarandet av den förstnämnda frågan synes i praktiken ske med hjälp av ordinarie rättstillämpningsmetoder. Att härvid peka på någon metod, som särskilt kommit till användning, låter sig knappast göras. Det är ju en allmän iakttagelse, att de i teorin uppställda metoderna nästan aldrig förekommer renodlade i praktiken. Vanligtvis framträder den förnuftigaste lösningen efter en samtidig tillämpning av olika metoder. Vad gäller resultatet av lagtolkningsoperationerna kan man ej heller här finna en enhetlig grundsats. Under avd. II har det här och var påpekats, att ett stadgande tolkats extensivt,³ medan det på andra ställen nämnts, att ett stad-

² Se ovan under kap. II, § 1, II, B.

³ Se t. ex. under kap. IX, § 1, II, C om olika tillämpningar av stadgandet rörande behörigt organ för prövning av löningsmål.

gande underkastats en restriktiv tolkning.⁴ Det skall också framhållas, att det ovan funnits exempel på att kompetensreglerna tillämpats analogiskt.⁵ Skulle en myndighet konstateras sakna behörighet att pröva en viss fråga, kan detta innebära att frågan skall prövas av antingen annan myndighet eller domstol. Ur själva författningsbemyndigandet torde man dock nästan aldrig kunna utläsa, att allmän domstol skall upptaga frågan i tvistemålsväg. Att det verkligen förhåller sig så följer vanligtvis av kompetensregler, som griper in, när bemyndigandet ej är tillämpligt. Denna metod för lösning av kompetensfrågor kan tillämpas i sådana fall, där en författning innehåller uttryckliga bestämmelser rörande vilka frågor, som skall avgöras i respektive ordning. Se exempelvis ovan (kap. VI, § 2) om GruvL. Ytterst sällan torde man däremot vara berättigad att av det som stadgas i författningsbemyndigandet komma till det motsatsslutet, att i ett visst annat fall allmän domstol är behörig.

Sedan myndighets kompetens blivit bestämd på ett visst sätt, återstår den svåra uppgiften att avgöra, om kompetensen är exklusiv eller ej. Författningsbemyndigandena innehåller nästan aldrig några uttryckliga föreskrifter härom.⁶ I stället får det ankomma på de rättstillämpande organen att i det särskilda fallet försöka uttolka syftet med stadgandet.

Härvid kan till en början fastslås, att det knappast kan bli fråga om att draga några vittgående slutsatser av den språkliga konstruktion, varmed myndighetens kompetens bestämmes i ett visst fall. Kompetensen uttryckes vanligtvis så, att det anges vad för slags åtgärder myndigheten äger vidtaga. Åtgärderna kan exempelvis vara att besluta, bestämma, förordna, pröva, avgöra. Skulle en dylik metod, varigenom de rättstillämpande organen hade att draga vissa slutsatser av den språkliga konstruktionen, kunna rekommenderas, erfordras antingen att lagstiftaren verkligen avsett att med sitt uttryckssätt reglera frågan om domstols kompetens eller att ett visst uttryckssätt i det allmänna språkmedvetandet brukar innebära någon form av exklusivitet för det organ, åt vilket anförtros att vidtaga åtgärden. Inget av kraven synes emellertid vara uppfyllt. I rättspraxis kan man ej heller spåra någon tendens att konsekvent vilja hävda, att en viss typ av åtgärd är avsedd att utestänga domstol från att taga befattning med en viss fråga.

Den här skisserade metoden, att vissa uttryckssätt i kompetensstadgandena skulle vara avgörande för frågan om den rätta kompetensfördelningen, synes bl. a. tillämpas i dansk rätt. En dansk domstol anses endast vara betagen sin grundlagsfästa rätt att ompröva myndighets beslut försåvitt det i lagstiftningen finns uttryckliga föreskrifter, att myndigheten skall vara exklusivt kompetent.⁷ Dessa föreskrifter kan innehålla att förvaltningsbeslutet ej kan bringas inför domstol eller att beslutet är slutligt ("endelig"). Den senare typen av bestämmelse, vanligen benämnd "endelighedsbestemmelse", kan visserligen tolkas på andra sätt, såsom att vederbörande myndighet ej senare äger ändra

⁴ Se t. ex. under kap. X, § 1, II om tolkningen av stadgandet rörande rätt forum för prövning av försvarsbesvärstvister mellan soldat och prestationsskyldig jämförd med den samtida tolkningen av stadgandet rörande behörigt organ för prövning av löningsmål. — Enligt Sundberg är alla bestämmelser, som inskränker domstolarnas prövningsrätt, att tolka restriktivt; "varje extendering eller analogisering av undantagsbestämmelserna måste alltså vara otillåten". Fahlbeck—Jägerskiöld—Sundberg s. 67.

⁵ Detta synes bl. a. ha skett inom socialhjälp(s)-fattigvårds-området. Se ovan kap. VIII, § 1, II. ⁶ Ett bemyndigande, som enligt sin lydelse tillerkände myndighet exklusiv behörighet, fanns förr i 103 §, 3 st. lag 3/1 1947 (nr 1) om allmän sjukförsäkring. Se SOU 1944: 15 s. 46, 266.

⁷ Se Andersen s. 592 ff, Krarup—Mathiassen s. 159 ff och Krarup s. 487 ff.

beslutet eller att talan mot beslutet ej kan föras hos högre myndighet, men anses i allmänhet dessutom innebära att domstolsprövning ej kan äga rum. Utan föreskrifter, som antyder att vissa frågor är undandragna domstols kompetens, är domstol alltid kompetent att avgöra frågor om förvaltningsbesluts laglighet. Den omständigheten, att en förvaltningsmyndighet enligt lag har att "avgjøre" en viss fråga, kan i och för sig aldrig förhindra domstol att ompröva beslutet i fråga. I äldre dansk rätt torde dock även uttrycket "avgjøre" ha varit ägnat att utesluta domstols kompetens. Däremot synes i norsk rätt problemet rörande tolkningen av kompetensstadganden vara likartat vårt.⁸ Användningen av ordet "avgjøre" behöver här ej innebära att domstolskontrollen är avskuren, men kan kombinerat med andra faktorer, exempelvis uttalanden i lagförarbeten, böra tillmätas dylik verkan.

Det är givet att kompetensfördelningsproblemet väsentligen skulle ha förenklats, om man ur det sätt, varpå myndighets åtgärd beskrevs, kunde utläsa, i vad mån myndighets beslut var avsett att skola ersätta domstols avgörande. Beklagligt nog kan denna metod, som framgått, omöjligt tillämpas i praktiken. Det bör således komma an på andra faktorer, om domstolen skall vara kompetent eller ej. Men vilka? Inom doktrinen menar vissa författare — vilkas uppfattning härvidlag synes ha vunnit viss anslutning i rättspraxis — att frågan om domstols behörighet beror av lagstiftarens *avsikt* att skapa en slutgiltig administrativ prövning.⁹ Bortser man från det sällsynta fall, att förarbetena innehåller uttalanden om kompetensfördelningen, innebär metoden att de rättstillämpande organen själva får avgöra vilka omständigheter, som kan anses uttrycka lagstiftarens avsikt. Det är givetvis här en fiktion att tala om en viss vilja hos lagstiftaren, allrahelst som man ej kan vara säker på om lagstiftaren överhuvudtaget tänkt på förhållandet mellan domstol och myndighet. För egen del anser jag det ej finnas någon anledning att nödvändigtvis försöka upprätthålla ett samband mellan "lagstiftarens avsikt" och det sätt, varpå kompetensfördelningsproblemen i de konkreta fallen bör lösas. I stället kommer jag i fortsättningen att ej endast undersöka de omständigheter, vilka man i praxis torde ha menat uttrycka syftet med ett kompetensstadgande, utan även beakta frågan, i vad mån olika lösningar av problemet kan anses leda till praktiskt godtagbara resultat. Enligt min uppfattning torde den senare frågeställningen rentav påkalla väsentligt större uppmärksamhet än den förra.

Uppläggningen av den fortsatta undersökningen kommer att i väsentliga delar anknyta till sådana faktorer, som enligt tidigare lämnad redogörelse förts fram i den rättspolitiska diskussionen och kan anses vara ägnade att vinna praktisk tillämpning.¹⁰ Nämnade redogörelse resulterade i att i huvudsak tre tankegångar, av vilka det givetvis finns olika varianter, kan antagas ha influerat lösningar av kompetensfördelningsproblem. Dessa tankegångar har föranlett mig att försöka utreda i vad mån följande faktorer kan ha inverkat på frågan om kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet: uppfattningen om rättsförhållandets karaktär (II nedan), domstolstälans beskaffenhet (III nedan) och förekomsten av exekutionsmöjligheter samt administrativa prövnings- och rättelsemöjligheter (IV nedan).

⁸ Se Förvaltningskomiteen s. 379 ff, Castberg s. 121 ff, Wold NJM 1957, Bil. VII s. 83 ff, Eckhoff FJFT 1964 s. 93 ff, Frihagen Villfarelse s. 270 f, Frihagen s. 22.31 ff.

⁹ Se ovan under kap. III, § 2.

¹⁰ Se ovan under kap. II, § 4.

Uppfattningen om rättsförhållandets karaktär. Tanken, att domstol i princip skall avgöra privaträttsliga frågor och endast undantagsvis befatta sig med offentligrättsliga spørsmål, är av gammalt ursprung. På 1800-talet hävdades således ofta den meningen, att domstols kompetens i princip skulle omfatta tvister mellan enskilda och att kompetensfrågan eljest fick bero på om tvisten angick enskilda eller allmänna intressen. Den finska rätten innehåller alltjämt den huvudregeln, att domstol prövar mål angående privaträttsliga förhållanden och myndighet mål rörande offentligrättsliga förhållanden. I modern svensk doktrin brukar man numera dock vara av den åsikten, att domstols kompetens som regel ej sammanhänger med frågan om ett anspråk kan betecknas såsom offentligrättsligt eller privaträttsligt.

Domstolstalans beskaffenhet. Iakttagandet av principen, att domstolar och myndigheter är sidoordnade och jämställda, synes bl. a. böra medföra att ej alla typer av yrkanden kan upptagas till prövning av domstol. Yrkanden, som innebär att domstol aktivt skall ingripa i förvaltningen, kan nämligen i vissa fall tänkas böra avvisas. Vidare kan innehållet i parts talan stundom vara sådant, att de rättsnormer parten begär att domstol skall tillämpa ej är avsedda att komma till användning i judiciell rättskipning. En föreställning, som förekom på 1800-talet, var att domstol och myndighet hade att tillämpa olika typer av författningar, domstol då företrädesvis författningar av lags natur och myndighet författningar av lägre dignitet. Så småningom har den tanken framträtt, att principen bör vara att domstol skall tillämpa rättsregler, medan myndighet skall företaga bedömningar av mera skönsmässig art.

Förekomsten av exekutionsmöjligheter samt administrativa prövnings- och rättelsemöjligheter. Vid en undersökning av kompetensfördelningsproblemet torde metoden att undersöka, om ett administrativt förfarande i ett visst fall är jämförbart med ett domstolsförfarande, kräva viss uppmärksamhet. Under 1900-talet har tendensen inom lagstiftningen varit att tillerkänna domstol kompetens, då det administrativa förfarandet bedömts vara otillräckligt. Vidare har diskussionen i doktrinen bl. a. gällt frågan, hur ett administrativt förfarande bör vara utformat för att det skall anses kunna ersätta domstolsprocessen.

Vad ovan anförts om kompetensfördelningsprinciper och åsikter i doktrinen hänför sig till de undersökningar, som företagits i kap. II (speciellt § 4) samt kap. III, §§ 1 och 2.

II. Uppfattningen om rättsförhållandets karaktär

Då en domstol ställs inför ett kompetensfördelningsproblem, brukar domstolen i allmänhet ej föra någon närmare diskussion om i vad mån målet kan anses angå privaträttsliga eller offentligrättsliga frågor. Härav har man i doktrinen dragit den slutsatsen, att gränsdragningen mellan privaträtt och offentlig rätt i och för sig saknar betydelse för domstols kompetens.¹¹ Det skall dock påpekas, att rättspraxis ej helt saknar fall, där domstol för att utreda kompetensfördelningsfrågan uppenbarligen har undersökt rättsförhållandets karaktär, såsom i fallet SvJT 1958 rf s. 74, där HovR konstaterade såväl att käranden formellt sett var ett privaträttsligt rätts-

¹¹ Se t. ex. Herlitz s. 98 och Sundberg s. 389.

subjekt som att dess anspråk på prishöjningsavgifter fick anses vara i varje fall privaträttsligt betonade; men dylika fall tillhör undantagen.

Även om domstol brukar avstå från att i tveksamma fall undersöka rättsförhållandets natur kan det tänkas att, om två privaträttsliga rättssubjekt uppträder som parter, vilket således skulle antyda att tvisten i princip bör uppfattas som privaträttslig, domstol är benägnare än eljest att tillerkänna sig kompetens. Härigenom skulle själva partsställningen komma att i viss mån påverka lösningen av kompetensfördelningsfrågor. Vidare skulle man då kunna förmoda, att tendensen dessutom var att tvister mellan allmänna organ tillhörde myndighets exklusiva avgörande. Således skulle det egentligen endast behöva råda ovisshet om i vilken ordning tvister mellan enskilda och det allmänna skall prövas. I det följande skall utredas om det verkligen är möjligt att uppställa de antydda grundsatserna (A och B nedan).

Dessutom har det i förevarande sammanhang ansetts vara lämpligt att ägna viss uppmärksamhet åt den finska fördelningsmetoden, enligt vilken mål angående privaträttsliga förhållanden ankommer på domstol, medan det tillhör myndighet att pröva ärenden rörande offentligrättsliga förhållanden, samt att utifrån ett konkret fall göra vissa jämförelser med svensk rätt (C nedan).

A. Enbart privaträttsliga subjekt som parter

I lagmotiv kan man stundom finna att den omständigheten, att vissa mål angår tvister, som typiskt sett endast kan uppkomma mellan enskilda subjekt, ansetts böra medföra att domstol skall pröva målen. Exempelvis har den tidigare framställningen bl. a. visat, att skälet till att vissa mål om grundskatter och om allmänna besvär överflyttades till domstol genom FSD var att målen vanligtvis hade enskilda subjekt som parter¹² och att tanken bakom den i GruvL stadgade kompetensfördelningen mellan KomK och allmän domstol är att tvister mellan enskilda parter lämpligen bör prövas av domstol.¹³ Vidare antyder det förhållandet, att det i förvaltningsförfarandet som regel endast kan finnas *en* enskild part,¹⁴ att tvister mellan två enskilda parter skulle få hänskjutas till domstols avgörande. Det finns således skäl att undersöka om förekomsten av ifrågavarande partsställning innebär, att allmän domstol är kompetent, trots att uttryckliga författningsbemyndiganden tillerkänner myndighet befogenhet att fatta beslut i samma fråga.

För att utreda om ifrågavarande partsställning utövar inflytande på kompetensfördelningen synes man böra välja sådana frågor, som med annan partsställning ej kan upptagas till prövning av allmän domstol.

Av framställningen under avd. II har bl. a. framgått att enskilds krav mot staten eller kommun att med tillämpning av bestämmelserna i vissa socialförfattningar (ShjL, LAF och YFL) erhålla ekonomisk hjälp ej kan komma under domstols prövning. Det kan kanske vara svårt att föreställa sig, att två enskilda subjekt har anledning att tvista om tillämpningen av någon av de nyssnämnda författningarna. Ur praxis torde man dock kunna utläsa, att det stundom förekommer fall, där den

¹² Se ovan under kap. II, § 2, III.

¹³ Se ovan under kap. VI, § 2.

¹⁴ Ett undantag, som ovan berörts, är tvåpartsförhållandet i hyresregleringsmål, där fastighetsägare och hyresgäster således kan vara motparter till varandra.

som påstår sig vara ersättningsberättigad vill ha ersättningen beräknad enligt bestämmelser i dylika författningar. Ett dylikt yrkande kan tänkas vara föranlett av att den nödställd vägrats hjälp av samhället eller att allmänna skadeståndsregler tillerkänner honom ingen eller mindre ersättning än nämnda bestämmelser. För att utfå "full" ersättning riktar han således anspråk mot den som enligt hans uppfattning försatt honom i förevarande nödsituation.

Den rättspraxis, som analyserats i det föregående, torde emellertid klart visa att den omständigheten, att det är två privaträttsliga subjekt som tvistar om tillämpningen av en socialförfattning, ej i och för sig medför att domstol är kompetent att pröva tvisten. Exempelvis har domstol avvisat talan mot arbetsgivare om ersättning på grundval av bestämmelserna i OFL (se NJA 1930 A 347 och 1933 s. 221).

Som också framgått torde myndighet, som är anförtrodd rätt att med stöd av en viss författning, exempelvis BySt 1959 eller HSt 1958, ålägga eller förbjuda enskild att företaga viss handling, vanligtvis vara exklusivt behörig att besluta härom. Tillsynsmyndigheten torde således, i den mån beslut kan fattas i administrativ väg, ej kunna få en fullgörelsetalan prövad i domstolsväg. En dylik fullgörelsetalan kan emellertid också tänkas föras av enskild person. Exempelvis kan en fastighetsägare vilja få ägaren till grannfastigheten förpliktad att enligt bestämmelser i BySt 1959 eller HSt 1958 fullgöra eller underlåta något. Härför kan han vända sig till behörig myndighet, men i rättspraxis har han stundom föredragit att instämma sin talan till allmän domstol. Domstol torde emellertid ej ens då talan föres av enskild person äga pröva fråga om tillämpning av nämnda författningar (se NRev i NJA 1907 s. 84 samt NJA 1920 s. 268).

De ovan under avd. II redovisade rättsfallen har vidare givit vid handen, att ett administrativt avgörande, som gynnar viss person, kan få menliga verkningar för tredje man, som av denna anledning kan se sig nödsakad att instämma beslutets adressat till domstol och där yrka upphävande av beslutet, förklaring att beslutet ej är bindande, åläggande för adressaten att förhålla sig på visst sätt e. dyl. Vissa författningar anvisar t. o. m. sakägare att angripa ett administrativt beslut genom att vid domstol uttaga stämning å den som på grund av beslutet åtnjuter vissa förmåner. Beslut av denna typ är exempelvis beslut om varumärkesregistrering, beviljande av patent eller inskrivning i handelsregister, föreningsregister eller aktiebolagsregister och bergmästares beslut om beviljande av inmutning eller tilldelande av utmål. Se vidare nedan om talan om konstitutiv dom (III A, 4)). På liknande sätt kan man tänka sig att, även om domstolsvägen ej är den normala formen att vinna rättelse i ett administrativt beslut, en tredje man, som önskar få beslutets adressat rättsligt förpliktad att bete sig på sådant sätt, att beslutet ej kommer att tillämpas enligt sitt innehåll, instämmer adressaten till domstol. Förhåller det sig så, att en enskild person genom ansökan hos myndighet erhållit en viss rätt, såsom stadgad åborätt, skatteköpsrätt eller gravrätt, torde domstol i rättspraxis ej anses vara kompetent, därför att *annan enskild person* instämmer *den förra* till domstol med yrkande att denna måtte förpliktas att avstå från sin i administrativ väg erhållna rätt (se NJA 1917 s. 241). I stället får den som anser sin rätt förnärmad göra ansökan hos myndighet. Förvaltningsförfarandet kommer här att karakteriseras av att två personer konkurrerar utan att vara varandras motparter; var och en uppfattas som sökande i förhållande till myndigheten. Märk

exempelvis det bakomliggande tvåpartsförhållandet i gravrättsmålet RÅ 1967 ref. 20.

Under avd. II i avsnittet om mål om statlig inkomst- och förmögenhetsskatt samt allmän kommunalskatt (kap. XI, § 2) har vissa rättsfall anförts, som kan synas ge vid handen, att skattetvister mellan enskilda alltid skall prövas av allmän domstol (se R 8 ref. 36, RÅ 1928 Fi 128 och NJA 1925 A 450). Emellertid är det i fallen ej fråga om en tillämpning av skatteförfattningen som sådan utan i stället fråga om fullgörande av avtalsförpliktelser. Något fall, i vilket en enskild person påstår sig felaktigt ha blivit debiterad den skatt han nödgats utge och därför riktar ersättningstalan mot den som enligt hans uppfattning är skattskyldig, har däremot ej anmärkts. Sannolikt skulle en domstol ej inlåta sig på att i sak pröva en dylik tvist, eftersom det är fråga om tillämpning av en viss skatteförfattning.

Som framgått kan man ej spåra någon tendens hos domstolarna att vilja fästa särskilt avseende vid att parterna är privaträttsliga subjekt. Förekomsten av ifrågasvarande partsställning brukar således ej föranleda domstol att ingå i prövning av fråga om tillämpning av en författning, vars tillämpning eljest endast ankommer på myndighet. Det skall dock tilläggas, att domstolarna stundom ej avvisar talan därför att den instämnda frågan anses skola avgöras i administrativ väg utan undviker att pröva frågan på så sätt, att de förklarar käranden sakna behörighet att påkalla tillämpning av ifrågasvarande författning (se NJA 1880 s. 3 och 1907 s. 84).

B. Enbart offentligrättsliga subjekt som parter

RB:s regler om partshabilitet innebär att en tvistemålsprocess bl. a. kan drivas mellan staten och kommun eller mellan kommuner. Inom doktrinen är det ett omdiskuterat spörsmål, huruvida statsmyndigheter kan anses äga processa inbördes inför allmän domstol.¹⁵ Nämnade regler i RB bygger på den tanken, att kronan uppträder som ett enhetligt rättssubjekt i rättegångsmål och att dess representanter följaktligen ej kan uppträda mot varandra inför domstol. Tanken hänför sig till det moderna statsbegreppet, enligt vilket staten är subjekt för all statsförvaltning, inklusive riksdagsförvaltningen.¹⁶ Rättspraxis kan dock uppvisa exempel på att ett *statligt organ* i tvist med enskilt subjekt kunnat förpliktas ersätta *statsverket* dess kostnader för fri rättegång åt motparten (se NJA 1927 s. 91 (riksförsäkringsanstalten) och 1934 s. 371 (järnvägsstyrelsen)).¹⁷ Fallen kan givetvis tolkas så, att två statsmyndigheter stundom bör kunna processa inför domstol. I rättspraxis synes man också ha ansett riksförsäkringsverket (jfr det anmärkta fallet NJA 1927 s. 91) vara oförhindrat att instämma kronan såsom skadeståndsskyldig till domstol och där framställa regresskrav enligt 51 § YFL, i dess lydelse före 1967 års lagändringar.¹⁸

Vidare är det en allmänt utbredd uppfattning, att vissa offentliga korporationer,

¹⁵ Hessler FT 1952 s. 312 ff; Jägerskiöld FT 1954 s. 323 ff; Strömberg Rättsförhållandet s. 51, 60 not 39, 379 not 65, 402 f.

¹⁶ Herlitz Föreläsningar II s. 17; Sundberg s. 24; Strömberg s. 24 f. Se här till Jägerskiölds ingående undersökningar om statsbegreppets ideologiska bakgrund i FT 1954 s. 299 ff och Allmän s. 53 ff.

¹⁷ Om fallet, se Hessler FT 1952 s. 314 f.

¹⁸ Uppgift hos Jägerskiöld FT 1954 s. 326 f.

anstalter och stiftelser, t. ex. riksbanken,¹⁹ vissa hypotekskassor, skogsvårdsstyrelsen och allmänna försäkringskassor, är fristående i förhållande till annan förvaltning och på så sätt utrustade med rättssubjektivitet. Karlgren är en av dem som försökt att närmare precisera förutsättningarna för offentliga organs rättssubjektivitet.²⁰ Han menar att ett offentligt organ bör betraktas som ett från staten skilt rättssubjekt, då organets förmögenhetsmassa ej utan ändring i allmän lag eller grundlag kan omdisponeras för annat allmänt ändamål. Enligt Karlgren är ett offentligt organ ej ett särskilt rättssubjekt, om ett överordnat organ utan ändring i den gällande rätten kan besluta att organets tillgångar skall tagas i anspråk för andra ändamål eller om K.M:t med utnyttjande av sin lagstiftningsmakt kan bestämma att tillgångarna skall användas för andra ändamål. Karlgren anser vidare att man möjligen också bör fordra, att en ändring i lagstiftningsväg skall vara att uppfatta som en "kränkning av enskild rätt". Härigenom skulle det knappast kunna bli fråga om ett särskilt rättssubjekt, om staten själv anslagit egendom för något statsändamål, men väl om egendomen härrör från utomstående, exempelvis genom donationer eller tillskott av intressenter (jfr vad ovan sagts om riksförsäkringsverket). Ett annat förslag till lösning av problemet har skisserats av Jägerskiöld.²¹ Han menar att frågan om ett offentligt organs rättssubjektivitet bör besvaras med ledning därav, om organet gjorts till ett så avskilt helt, att det ej kan på andra villkor och på annat sätt än som gäller för privaträttens personer åter upphävas eller förändras.

Det finns ej anledning att inom ramen för denna avhandling ytterligare behandla frågan om möjligheten för statsmyndigheter att tvista inbördes inför allmän domstol. För vårt vidkommande intresserar att det i allmänhet ej finns något processuellt hinder för allmänna organ att uppträda som varandras motparter i en domstolsprocess. Enligt vad ovan sagts krävs endast att vardera organet har rättssubjektivitet och därmed partshabilitet. Detta krav kan men behöver ej innebära att en statsmyndighet saknar förmåga att vid domstol föra talan mot annan statsmyndighet.

Härefter övergår jag till att diskutera, huruvida allmän domstol kan anses i praktiken ha avvisat käromål, därför att parterna i fall, där kompetensfördelningsfrågan varit oklar, utgjorts av allmänna organ. De mål, som här synes böra undersökas, är mål rörande tvister, som ej kan uppkomma mellan enskilda subjekt. Som exempel kan nämnas frågor om vilken kommun som slutligen skall bära kostnaderna för en lagstadgad kommunal verksamhet, frågor om kommuns rätt till statsbidrag för ett visst kommunalt ändamål, frågor om vilken kommun viss allmän kommunalskatt skall tillfalla eller frågor om kommuns rätt att av LSt utfå allmän kommunalskatt. Det är just beträffande mål av denna beskaffenhet man har anledning att misstänka, att målen till den grad angår offentliga intressen, att domstol ej bör blanda sig i dylika frågor. Jfr nedan om den finska fördelningsmetoden.

Rättspraxis ovan har visat, att domstol ansetts vara inkompetent i främst två typer av fall. Således har bl. a. framgått att, om det finns en bestämd administrativ ordning för prövning av tvisterna, dessa ej tillika torde kunna komma under dom-

¹⁹ NJA 1959 s. 385. Om riksbanken, se Hessler FT 1952 s. 319 ff och särskilt det utlåtande av JK han anför på s. 322.

²⁰ Karlgren s. 265 f not 1.

²¹ Jägerskiöld FT 1954 s. 342.

stols prövning. Det främsta exemplet härpå erbjuder de ersättningstvister, som kan handläggas i den för socialhjälpsmål (barnavårdsmål) stadgade ordningen. Dylika tvister kan drivas såväl mellan staten och kommun som mellan kommuner. Vidare torde en domstol knappast äga pröva kommuns yrkande mot staten att utfå statsbidrag.

Domstols inkompetens i förevarande fall torde sannolikt ej endast kunna tillskrivas den omständigheten, att två allmänna organ är parter. Som nedan kommer att framgå kan domstol — även då partsställningen varit en annan — vara obehörig, om en bestämd administrativ ordning för prövning av tvisterna finns anvisad i författning eller om den prövning som krävs uppenbarligen är av diskretionär natur eller överhuvudtaget gäller fråga om utbekommande av bidrag av "gåvonatur". De senare faktorerna är sannolikt av väsentligare betydelse än den faktorn, att parterna är allmänna organ. Vad gäller den förstnämnda faktorn får detta anses följa därav, att man i praxis ansett att, om en särskild ordning för ersättningsfrågans avgörande ej finns stadgad, domstolsvägen bör stå öppen för slitande av tvister mellan allmänna organ. Se exempelvis mål mellan landstingskommuner om ersättning för kostnader för vård enligt SjlL (kap. VIII, § 4, III). Av särskilt intresse härvidlag är att, medan våra skatteförfattningar som regel innehåller särskilda bestämmelser rörande förfarandet vid uttagande av skatt av skattskyldig, det saknas regler om någon bestämd ordning för prövning av skattetvister mellan staten och kommun eller mellan kommuner. Härav följer att kommun, som med stöd av 72 § KomL yrkar utfå allmän kommunalskatt av statsverket, bör få sin talan prövad i ordinär tvistemålsväg.²²

I NJA 1932 s. 247²³ refereras ett fall, som i viss mån synes bekräfta det anförda. År 1857 hade rikets ständer beslutat, att den gamla kommunalskatten tolagen skulle upphöra såsom särskild beskattningstitel och i stället innefattas i tullsatsen. Se härom KK 18/12 1857 (nr 58 s. 62) om upphörande av såväl avgiften för inkommande varor till Handels- och Sjöfartsfonden som tolagsavgiften till städerna ävensom rörande förtullning från kreditupplag av gods, vilket därå blivit innevarande år intaget. Tolagsberättigade städer skulle erhålla tolagsersättning, vilken skulle utbetalas från tullverket. I fallet instämde en stad kronan till domstol och yrkade under åberopande av att staden till följd av ett GenTullSt:s förfarande, vilket fick anses oriktigt, hade fått vidkännas minskning i tolagsersättningen, att kronan måtte förpliktas att utge ett belopp motsvarande minskningen i tolagsersättning. Domstolarna upptog yrkandet till saklig prövning. Jfr dock NRev i målet.

Sannolikt hör också tvister mellan kommuner angående bättre rätt till kommunalutskylder i princip till domstols prövning, dock att om tvistefrågan ansetts gälla uttagande av skatt av kommunmedlemmar domstol förklarat sig obehörig (se NJA 1916 s. 137).²⁴ Eljest är det tidigt fastslaget i svensk rättspraxis, att ersättningstvister mellan kommuner i anledning av exempelvis ändringar i kommunala

²² Se bl. a. det fall som refereras i FT 1967 s. 199 ff (meddelanden ur förvaltningsrättslig praxis) och särskilt vad som anføres på s. 203.

²³ I doktrinen brukar fallet vanligtvis ej tolkas på det sätt som jag här har gjort. Enligt en uppfattning, som kan föras tillbaka på ett uttalande av Sundberg, skall nämligen anledningen till att domstol ansågs vara behörig att upptaga stadens talan vara, att tvistefrågan hänförde sig till ett kontraktstliknande förhållande. Se Sundberg Ansvar s. 51 f och härtill Herlitz s. 105 not 1, Ljungman s. 129 not 2 och Petrén FT 1951 s. 47.

²⁴ Tvisten skulle i stället ha handlagts av KB och, efter besvär, av RegR. Se RÅ 1913 F 219

indelningar skall avgöras av domstol (se exempelvis W ref. 1301, NJA 1909 A 115 och 1915 A 647).

I princip skall varje kommun hålla ett tillfredsställande brandförsvaret och givetvis i första hand också stå för kostnaderna härför. Genom s. k. släckningsavtal kan en kommun träffa avtal med annan kommun att denna skall lämna viss släckningshjälp. Tvister rörande ersättning för avtalad hjälp hör förmodligen till domstols prövning. Emellertid kan en kommun också lämna hjälp till följd av att den har lagstadgad skyldighet härtill, och i så fall ankommer det på LSt att fastställa ersättningen om kommunerna ej kan enas härom (6 § BrL). LSt:s beslut kan överklagas hos KR (15 § BrL). Förmodligen är det avsett, att möjligheten till administrativ handläggning av ersättningsfrågan skall uteslutas en domstolsprövning.

Vidare kan en kommun till följd av vissa föreskrifter i skollagen 6/6 1962 (nr 319) ha fått mottaga elev i grundskola eller gymnasieskola, som ej är kyrkobokförd inom kommunen. Kommunen är enligt 46 §, 1 mom. skollagen berättigad till ersättning av kyrkobokföringskommunen. Ersättning skall, om kommunerna ej överenskommit om annat, utgå med belopp som fastställts av länsskolnämnden, dock att om konungen eller viss av konungen förordnad myndighet fastställt ersättningsbelopp för elev och läsår eller kurs räknat detta belopp i stället skall tillämpas (46 §, 2 mom.). I händelse av tvist mellan kommunerna om vilket belopp som skall gälla ankommer det på länsskolnämnden att efter framställning bestämma ersättningen. Berör frågan kommuner i olika län och kan länsskolnämnderna ej enas, skall ärendet hänskjutas till konungen eller den myndighet konungen förordnar. Över beslut av länsskolnämnd kan besvär anföras hos konungen (54 §). Eftersom lagen även här anvisar ett bestämt administrativt förfarande torde ersättningsfrågan ej tillika kunna dragas under allmän domstols prövning.

C. Den finska fördelningsmetoden

I Finland synes man tillämpa den regeln att, om särskilda föreskrifter saknas, domstol prövar mål angående privaträttsliga förhållanden och myndighet mål rörande offentligrättsliga förhållanden. Se vidare ovan i kapitlet om doktrinen (kap. III, § 2). Givetvis har man funnit det omöjligt att med ledning av endast partsställningen bestämma om ett förhållande är privaträttsligt eller offentligrättsligt. I stället har den metoden kommit till användning, att man undersöker om ändamålet med den rättighet eller förpliktelse, åt vilken rättsförhållandet givit upphov, är att främja ett enskilt eller allmänt intresse.

I FJFT 1928 s. 455 finns ett fall refererat, som på ett utmärkt sätt illustrerar den finska metoden. Fallet gäller en tvist mellan kronan och en kommun angående utbekommande av bidrag, som kommunen förbundit sig att erlagga i och för järnvägsbyggnad. Enligt det finska sättet att lösa kompetensfördelningsfrågor skulle huvudfrågan vara, om avtalet borde uppfattas som offentligrättsligt eller ej. För att utröna rättsförhållandets natur fäste man i fallet särskild uppmärksamhet därvid, att både kommunen och kronan vid avtalets uppkomst hade fattat sina beslut på grund av dem tillkommande offentlig myndighet och att ändamålet med avtalet var ett allmänt intresse, tillgodoseende av allmänna kommunikationer. Dessa omständigheter skulle tala för att förhållandet var offentligrättsligt och att domstol således skulle sakna kompetens att pröva tvisten. Emellertid kom förhållandet trots förekomsten av dessa omständigheter att bli betraktat som privaträttsligt. Anledningen härtill var dels att kommunens förpliktelse ej grundade sig på att kommunen lydde under staten och dels att kommunens åliggande ej fanns föreskrivet i lag eller författning utan grundade sig på kommunens frivilliga åtagande.

Det resonemang, som finska jurister fört med avseende å nyssnämnda fall, skiljer sig väsentligen från de tankegångar, som brukar förekomma vid svenska domstolar. Som tidigare nämnts saknar en svensk jurist i princip anledning att sysselsätta sig med att försöka bestämma gränsen mellan privaträtt och offentlig rätt. I Finland kommer omständigheterna i det särskilda fallet att spela en betydligt större roll än hos oss. De finska domstolarna får med avseende å de anförda sakomständigheterna företaga avvägningar, som kan vara av nog så grannliga natur. Vilka moment pekar dithän, att tvistefrågan är av offentligrättslig natur, och vad tyder på, att rättsförhållandet skall betraktas såsom varande privaträttsligt? Vi i Sverige bör nog enbart anse det vara en fördel, att vi i allmänhet slipper ifrån att taga ställning i dylika avvägningsfrågor. Den svenska åsikten, att domstol avgör såväl privaträttsliga som offentligrättsliga frågor, synes dock ha medfört att man, som ovan visats, har föga ledning av partsställningen i målet, om kompetensfördelningsfrågan skulle vara oklar.

III. Domstolstalan beskaftenhet

Termen talan saknar i svensk processrätt en enhetlig innebörd och torde t. o. m. användas i olika betydelser i RB. Inom doktrinen råder i vissa hänseenden delade meningar om innebörden av termen.²⁵ Om man inte vill förbinda termen med något visst stadgande i RB, synes man med kärandens talan vanligtvis dock mena kärandens yrkande jämte grunden härför.²⁶ Denna innebörd av termen torde också kunna uttryckas så, att talan betecknar kärandens framställning av sin sak eller av sitt käromål. I det följande kommer undersökningen att gälla dels frågan, i vad mån ett *yrkandes* innebörd kan inverka på allmän domstols kompetens (A), och dels frågan, i vad mån valet av en viss *grund* kan inverka på kompetensfördelningen (B).

A. Yrkandet

1) Olika typer av talan

Med avseende å innehållet av kärandens yrkande brukar man skilja mellan olika typer av talan. I förarbetena till RB utgår man från tre typer av talan, fullgörelsetalan, fastställsetalan och talan om rättsgestaltande dom.²⁷

Enligt RB:s terminologi avses med en fullgörelsetalan en talan om åläggande för svaranden att fullgöra något (13: 1 RB). Kärandens syfte med en fullgörelsetalan är uppenbarligen att erhålla en exekutionstitel mot svaranden, och det synes vara häri fullgörelsetalan framför allt skilja sig från fastställsetalan. En fullgörelsetalan kan anhängiggöras utan att käranden behöver visa att han har något särskilt intresse av att få sin talan prövad av domstol. Som allmän förutsättning gäller endast att tiden för fullgörelse i princip skall ha inträtt, då målet avgöres (13: 1 RB).

²⁵ Om begreppet talan, se exempelvis Kallenberg I: 4 s. 853 ff, Ekelöf SvJT 1950 s. 521 ff, Ekelöf Grundbegrepp s. 77 ff, Hassler s. 113 och Olivecrona Rätt och dom s. 258 ff.

²⁶ Märk t. ex. Olivecronas preliminära bestämning av begreppet "kärändens talan" i uppsatsen "Grunden och saken". Olivecrona FJFT 1954 s. 313.

²⁷ SOU 1938: 44 s. 179.

En fastställelsestalan går enligt 13:2 RB ut på att få fastställt huruvida visst rättsförhållande består (positiv fastställelsestalan) eller icke består (negativ fastställelsestalan). Den som för fastställelsestalan har ej något intresse av att erhålla en exekutionstitel utan vill med sin talan endast få veta hur domstol ser på ett tvistigt rättsförhållande mellan honom och svaranden. Fastställelseedomens främsta betydelse ligger däri att, om käromålet bifalles, den föreliggande rättsfrågan blir rättskraftigt avgjord. Härigenom kan parterna förskaffa sig ett utmärkt underlag för bedömning av frågor om deras inbördes rättigheter och skyldigheter. I en senare rättegång, där en av dem yrkar åläggande för den andre att fullgöra någon prestation, kommer fastställelsedomen, försåvitt ej nya omständigheter tillkommit, att ha verkan av *res judicata*. En fastställelsestalan kan endast föras under vissa i RB angivna förutsättningar. Således krävs det antingen att det skall råda ovisshet om ett rättsförhållandes bestånd eller icke-bestånd och att denna ovisshet skall lända käranden till förfång eller att talan avser fastställelse av ett prejudiciellt rättsförhållande i ett pågående tvistemål (13:2 RB). Förutsättningen, att tvisteföremålet skall avse ett rättsförhållande, är avsedd att utesluta dels talan om existensen av en viss faktisk omständighet, dels talan om en abstrakt lagtolkningsfråga utan anknytning till något praktiskt fall.²⁸

Den tredje typen av talan, talan om rättsgestaltande dom, finns ej upptagen i 13 kap. RB utan omnämnes endast i motiven till kapitlet.²⁹ Syftet med en sådan talan anges i motiven vara, att käranden i rättegångsväg vill åstadkomma en ändring i parternas rättsläge. Talan om rättsgestaltande dom är enligt motiven tillåten endast i de särskilda fall, då lagstiftningen medger detta eller måste anses utgå från att den är medgiven. Som exempel nämner man i kommentaren till RB talan om äktenskapsskillnad.³⁰ Bortsett från äktenskapsskillnadsdomen är det i svensk rätt ej klarlagt vilka domar, som i övrigt kan anses ha konstitutiv karaktär. Ett studium av Kallenberg's skrifter visar dock att doktrinen vid tiden för utformningen av RB till de konstitutiva domarna hänförde vissa domar, som i förevarande undersökning tilldrar sig ett speciellt intresse. Enligt Kallenberg har man nämligen att göra med en talan om rättsgestaltande dom, då käranden för talan om hävande av varumärkesregistrering eller mönsterregistrering eller ogiltigförklaring av patent eller hävande av bolagsstämmobeslut.³¹ Av denna uppräknings synes följa att man till förevarande kategori av talan överhuvudtaget bör räkna talan om upphävande av administrativa beslut, som medför oförmånliga verkningar för käranden.

Inom doktrinen är det en omstridd fråga, om man verkligen har anledning att laborera med begreppet "konstitutiv dom".³² Dessutom är man ej helt ense om vad som skall anses utmärka en rättsgestaltande dom. Det skulle spränga ramen för denna framställning att närmare gå in på ifrågavarande diskussion. Ej heller synes den fortsatta undersökningen kräva något ställningstagande i frågan. Det torde nämligen vara tillräckligt att här endast konstatera, att man vid sidan av full-

²⁸ Gärde m. fl. s. 133.

²⁹ Se SOU 1938: 44 s. 179.

³⁰ Gärde m. fl. s. 130.

³¹ Kallenberg II: 6: 2 s. 1240 not 13.

³² Se här i första hand diskussionen mellan Olivecrona Domen s. 56 ff och Kallenberg SvJT 1944 s. 368 ff. Senare har Olivecrona i stort sett vidhållit sin uppfattning i Rätt och dom s. 29 ff, 61 f, 167 ff.

görelse- och fastställsetalan har att räkna med åtminstone ytterligare en typ av talan — möjligen flera — och att talan om upphävande av vissa administrativa beslut ej är av fullgörelse- eller fastställsetyp. Den omständigheten, att jag nedan kallar den tredje typen för talan om konstitutiv dom, får ej uppfattas så, att jag ansluter mig till en bestämd riktning inom doktrinen. I valet av olika beteckningar har jag helt enkelt stannat för den som begagnas i förarbetena till RB.

2) Fullgörelsetalan

Det kan vara prestationer av de mest skiftande slag, som käranden med en fullgörelsetalan vill få svaranden ålagd att fullgöra. Talan kan gå ut på att svaranden skall förpliktas att betala ett penningbelopp, utge lös egendom, avträda en fastighet, utföra ett arbete osv., men talan kan också vara av negativ art och avse att svaranden skall åläggas att underlåta eller tåla något.

Bortsett från regeln, att förfallotiden i allmänhet skall ha inträtt, när målet avgöres, uppställer RB ej några allmänna förutsättningar för förande av fullgörelsetalan. Detta skulle kunna tolkas så, att det överhuvudtaget ej finns några begränsningar i rätten att vid domstol framställa yrkanden om fullgörelse. Vad gäller förhållandet mellan domstol och myndighet kan emellertid själva yrkandet i en fullgörelsetalan stundom vara sådant, att domstol måste avvisa talan. Domstol torde nämligen enligt svensk rätt sakna kompetens att rikta åläggande eller förbud för myndighet att fatta ett visst beslut.³³ Eljest skulle domstol i princip äga utöva funktioner, som normalt sett brukar vara förbehållna tillsynsmyndigheter. Det skulle således vara fråga om utövande av sådana befogenheter, med vilka LSt i vissa fall är utrustad gentemot kommuner. Exempelvis kan en LSt med stöd av ShjL och HSt 1958 ålägga en kommun att utge obligatorisk socialhjälp (52 § ShjL) respektive en hälsovårdsnämnd att vidtaga tjänliga åtgärder till undanröjande av missförhållande i hälsovårdshänsende (3 § HSt 1958). Den domstol, som i ett visst fall ansåg sig vara kompetent att meddela ifrågavarande fullgörelsedomar, skulle uppenbarligen komma i konflikt med den vedertagna principen, att domstolar och myndigheter är sidoordnade och likställda.

Vidare kan det tänkas att det i praktiken skulle stöta på vissa svårigheter att verkställa domarna. En möjlighet skulle vara att vitessanktionera domarna, men ett viteshot är naturligtvis ett föga effektivt tvångsmedel mot det allmänna. Förmodligen hade man i stället helt enkelt fått sätta sin lit till att vederbörande tjänsteman av egen drift uppfyllde kraven i domen för att därigenom undvika att eventuellt göra sig skyldig till tjänstefel.

I rättspraxis har domstol några gånger avvisat yrkande om åläggande för myndighet att fatta visst beslut. Exempelvis kunde i NJA 1891 s. 460 yrkande om åläggande för rabbin att förrätta vigsel ej prövas. Vidare avvisades i NJA 1924 s. 590 yrkande av förflyttad statstjänsteman att bli återinsatt i sin tidigare befattnings. Jfr dock NJA 1960 s. 63, där yrkande av uppsagd kommunal baderska att bli återinsatt i tjänsten upptogs till saklig prövning, enär det i målet ansågs vara fråga om brott mot ett *tjänsteavtal*. Dessutom anför Westman i FT 1947 s. 22 f ett rättsfall (Stockholms RR:s dom 7/8 1945), där domstol ej ansåg sig äga ålägga stad vid vite

³³ Jfr Fahlbeck—Jägerskiöld—Sundberg s. 53 f och Jägerskiöld s. 65.

att antaga stadsplan. Som framgått av det tidigare sagda bör även ett yrkande om förbud för en myndighet att fatta ett visst beslut rimligen avvisas av domstol.

I länder, där det anglosachsiska systemet med en vittgående domstolskontroll tillämpas, äger domstolarna i allmänhet meddela domar, som ålägger eller förbjuder myndighet att fatta ett visst beslut. Enligt engelsk rätt kan exempelvis domstol genom en "order of mandamus" ålägga förvaltningsorgan, dock ej kronan eller någon dess tjänsteman, att fullgöra ett allmänt åliggande (public duty), som myndigheten vägrat att utföra på kärandens begäran.³⁴ Medelst dylika domar kan domstol bl. a. framtvinga förvaltningsbeslut av visst innehåll försåvitt beslutet ej förutsätter en diskretionär prövning, i vilket fall domstol endast äger ålägga myndigheten att fatta beslutet som sådant. Vidare kan en engelsk domstol genom förbud (prohibition) förhindra en myndighet att fatta "judicial acts", som skulle innebära att myndigheten kom att göra sig skyldig till kompetensöverskridande.³⁵ Vad gäller dansk rätt nämner Andersen som exempel på positiv fullgörelsetalan talan om förpliktande för myndighet att utfärda "Næringsbrev", "Byggetilladelse" eller "Afsoningsordre".³⁶ Det torde enligt dansk rätt också vara möjligt att få talan om åläggande för myndighet att upptaga en ansökan till saklig behandling prövad i domstolsväg. Frågan, huruvida domstolarna i Norge kan anses äga befogenhet att ålägga myndighet att fatta beslut av visst innehåll, brukar i den norska doktrinen diskuteras med avseende å rättsfallet i Norsk Retstidende 1951 s. 19, i vilket fall Høyesterett (3 ledamöter mot 2) ålade staten att utfärda "drosjebevilling", då det enda skälet att vägra tillstånd syntes vara att de sökande under kriget deltagit i nazistverksamhet.³⁷ Finner en norsk domstol myndighets avslagsbeslut vara ogiltigt, torde den äga ålägga myndigheten att bifalla ansökan, därest det gäller ett strängt lagbundet förvaltningsbeslut. Det torde ej heller vara uteslutet att en norsk domstol även skulle anse sig vara kompetent att förplikta en myndighet att fatta beslut av skönsmässig karaktär, försåvitt domstolen anser sig ha möjlighet att bedöma samtliga konsekvenser av beslutet och menar åläggandet vara nödvändigt för att domstolens uppfattning skall vinna efterföljd.

3) Fastställsetalan

Med en fastställsetalan vill käranden erhålla ett besked i form av dom rörande ett rättsförhållandes bestånd eller icke-bestånd. Det kan vara fråga om att bli förklarad som ägare till ett visst föremål, att få svaranden förklarad skyldig att fullgöra någon prestation, att få en viss rättshandling förklarad giltig osv.

Även vad gäller en fastställsetalan kan yrkandet vara sådant, att domstolen uppenbarligen måste avvisa talan. Ett yrkande, att domstol måtte förklara ett förvaltningsbeslut upphävt eller ogiltigt, kan domstol nämligen ej pröva utan att komma i konflikt med principen, att domstolar och myndigheter är sidoordnade och jämställda.³⁸

En fastställsetalan rörande en fråga, i vilken myndighet också äger besluta, kan i princip vara av två slag. Innan myndigheten har fattat något beslut, kan käranden vilja ha domstolens förklaring, att han oavsett ett senare administrativt beslut är berättigad till en viss förmån, såsom ett tillstånd eller ett penningbelopp. Från rättspraxis kan anföras ett tidigare anmärkt fall (NJA 1914 s. 218), vari käranden

³⁴ Griffith—Street s. 238 ff; de Smith s. 561 f, 574 f.

³⁵ Griffith—Street s. 236 f; de Smith s. 386 ff.

³⁶ Andersen s. 634.

³⁷ Castberg s. 130 ff; Castberg Statsforfatning II s. 164; Frihagen Villfarelse s. 207; Frihagen s. 22.30 f.

³⁸ I engelsk rätt innebär institutet "certiorary", att domstol har en allmän befogenhet att kassera "judicial acts" som myndighet fattat utan att ha ägt kompetens därtill. Se Griffith—Street s. 236.

hade yrkat att han måtte berättigas till ersättning in natura genom en kompletteringsutsyning, men där domstolen förklarade att kändens yrkande om kompletteringsutsyning ej var av beskaffenhet att tillhöra domstols prövning. Finns redan ett administrativt beslut, kan en fastställsetalan gå ut på att få fastslaget, att känden ej är bunden av beslutet. I rättspraxis har det exempelvis hänt, att en känd yrkat att han måtte förklaras berättigad att utan hinder av K.M:ts förordnande enligt en förfogandelag förfoga över ifrågavarande egendom (NJA 1919 s. 246), att en stad yrkat att den måtte förklaras berättigad att vidtaga förändring beträffande dispositionen av till staden anslagen jord (NJA 1912 s. 586), att en känd velat att domstol skulle stadga att en K.M:ts resolution om skyldighet att underhålla väg ej var till efterrättelse förbindande före viss tidpunkt (NJA 1876 s. 468) och att en statstjänsteman yrkat att domstol måtte förklara en myndighets beslut om hans entledigande sakna rättsverkan mot honom (NJA 1966 s. 164). Till och med har fastställsetalan en gång gällt en sådan typisk administrativ åtgärd som att fastställa ett förvaltningsbeslut (NJA 1917 s. 171). Uppenbarligen avser känden med en sådan talan att få myndigheten bunden av det fattade beslutet, så att myndigheten ej senare skall kunna ändra beslutet till hans nackdel. I samtliga anmärkta fall har domstol ansetts sakna kompetens att pröva respektive yrkande.

När det gäller att bedöma i vad mån en domstol äger pröva en fastställsetalan, varigenom känden vill ha sina rättigheter och skyldigheter mot det allmänna fastställda, bör man bl. a. beakta den funktion domstolen kommer att utöva, om den upptar talan till saklig prövning. Prövar domstolen talan, innan myndigheten beslutat i frågan, kommer domstolen, vare sig den nu bifaller eller ogillar talan, att faktiskt sett föregripa myndighetens avgörande. Ur fastställsedomens innehåll kan man utläsa de framtida riktlinjerna för hur en senare fullgörelsetalan kommer att bedömas av domstol. Skulle en domstol anse sig behörig att överväga, om en känd borde förklaras vara befriad från vissa rättsverkningar av ett administrativt beslut, kommer domstolen att i praktiken fungera som ett slags överordnad myndighet, som visserligen ej kan upphäva beslutet men väl förklara det verkningslöst. För att domstol skall ha befogenhet att göra uttalanden rörande förhållandet mellan myndighet och enskild får det administrativa beslutet uppenbarligen vara avsett att endast utgöra det allmänns partsbesked i den aktuella frågan. Endast under den förutsättningen bör domstol kunna avge bindande förklaringar rörande myndighets åtgärder utan att därför överträda förbudet mot inblandning i myndighets verksamhet.

Vidare bör man också uppmärksamma förhållandet mellan en fastställsedom och en senare fullgörelsedom. Vanligtvis har en fråga, som avgjorts genom fastställsedom, lika gärna kunnat bringas under domstols prövning genom förandet av en fullgörelsetalan. Den främsta anledningen till att en känd först önskar erhålla en fastställsedom brukar vara, att han på så sätt vill förskaffa sig möjlighet att förutse hur en domstol eventuellt skulle komma att bedöma en senare fullgörelsetalan. Följaktligen har man visst fog för att antaga, att möjligheten till fastställsetalan mot det allmänna endast föreligger, i den mån domstol kan pröva en motsvarande fullgörelsetalan.³⁹ Som redan nämnts kan den som *endast* vill få ett för-

³⁹ Se härtill Herlitz Föreläsningar III s. 421 och Strömberg s. 208.

valtningsbeslut upphävt eller ogiltigförklarat ej vända sig till domstol med sina anspråk.

I England synes domstol i vidsträckt omfattning kunna meddela "declaratory judgments" i förvaltningsrättsliga förhållanden.⁴⁰ Härigenom kan en enskild person få fastställt, att ett visst förvaltningsbeslut är lagstridigt eller att han själv utan risk för någon påföljd kan handla på ett visst sätt.⁴¹ Även de engelska myndigheterna torde begagna möjligheten att på förhand få fastslaget att en viss åtgärd är laglig. Den vanligaste typen av talan, varigenom ett förvaltningsbeslut i Danmark bringas under domstols prövning, torde vara den som betecknas som "anerkendelsessøgsmål".⁴² Med en dylik talan vill käranden uppnå, att förvaltningen skall "anerkende", att ett föreliggande förvaltningsbeslut är ogiltigt eller att den i ett visst hänseende är oberättigad till något. Även i Norge är det av grundläggande betydelse för domstolskontrollen över förvaltningen att frågan, om ett visst förvaltningsbeslut är giltigt eller ej, kan vara huvudfråga i en domstolsprocess; avgörandet sker genom "fastsettelsesdom".⁴³

4) Talan om konstitutiv dom

Som framgått kan en talan om konstitutiv dom gå ut på att ett administrativt beslut måtte upphävas. Denna typ av talan fyller delvis samma uppgift som en administrativ besvärstalan och förekommer också i lagstiftningen som en ersättning för den senare. I den mån domstol anser sig kompetent, kommer den således att utöva en aktiv kontroll över förvaltningen.

Enligt förarbetena till RB kan en talan om konstitutiv dom endast föras i de särskilda fall, då lagstiftningen medger detta eller får anses medge detta. Yrkar någon, att ett administrativt beslut skall upphävas av domstol i tvistemålsväg, kan yrkandet således endast komma under prövning, om detta är särskilt tillåtet. Sådana tillåtlighetsregler finns, som omnämnts under avd. II, bl. a. i immaterialrätten, associationsrätten och gruvrätten. Från senare rättspraxis, se NJA 1948 s. 116, 1951 s. 475 och 1954 s. 130. Det är härvid att märka, att den som vill få myndighetsbeslut upphävt av domstol ej skall instämma den myndighet, som fattat det ifrågasvarande beslutet, utan det privaträttsliga subjekt, till vars förmån beslutet meddelats. Även beslut av vissa organ av kommunliknande karaktär skall klandras genom talan vid allmän domstol, exempelvis beslut av bysamfällighet (8 § LBS).⁴⁴ Rättelse av felaktigt beslut av bysamfällighet sker på så sätt, att delägaren instämmer övriga delägare till domstol med yrkande om beslutets upphävande (se NJA 1950 s. 111 och 1965 A 43). Förr skulle klandertalan mot allmänningsstämmas beslut också föras vid domstol;⁴⁵ möjligen anser man att *allmänningsstyrelses* beslut alltså skall klandras vid domstol (se RÅ 1965 Jo 10).

Den omständigheten, att domstolstalan beträffande beslut av vissa samfälligheter skall ersätta en besvärstalan, torde bero på att deras rättsliga reglering ansetts ha sådana civilrättsliga inslag, att klandertalan bör kunna föras på det sätt och i den ordning,

⁴⁰ Se de Smith s. 501 ff.

⁴¹ Griffith—Street s. 241 ff.

⁴² Krarup—Mathiassen s. 158.

⁴³ Förvaltningskomiteen s. 362; Castberg s. 128 ff; Wold NJM 1957, Bil. VII s. 61; Frihagen Villfarelse s. 207; Frihagen s. 22.5 f, 22.30.

⁴⁴ Se härtill fallen RÅ 1930 ref. 83 och S 296.

⁴⁵ Denna möjlighet upphörde år 1939 (SFS 1939 nr 110) genom en ändring av 72 § i lag 13/5 1932 (nr 107) om häradsallmänningar.

som i allmänhet gäller för talan mot beslut av privaträttsliga juridiska personer. I detta sammanhang skall också erinras om flottningsföreningarna, som enligt vad tidigare sagts har en säregen dubbelnatur därigenom att de uppvisar både privaträttsliga och of-
fentlighetsrättsliga drag. Detta har, som framgått, medfört att vissa beslut av flottningsförening skall klandras vid domstol, medan andra skall överklagas hos myndighet. I RÅ 1912 ref. 155 var fråga om intressenterna i ett strömrensningsföretag bildade en sådan sammanslutning att besvär över deras beslut skulle föras i administrativ ordning. Efter-
som företaget ansågs ej vara ett företag för allmänt behov, förklarade RegR ärendet ej vara av beskaffenhet att tillhöra myndighets prövning, varmed RegR sannolikt menat att talan i stället bort instämmas till allmän domstol.

Saknas författningsbestämmelser, som medger domstolstalan, kommer redan iakttagandet av det processuella kravet på dylika regler att leda domstol till att av-
visa talan. Dessutom torde principen om domstolars och myndigheters jämställdhet tala i samma riktning. Bl. a. har ovan anförts ett fall (NJA 1932 s. 322), i vilket domstol förklarat sig ej äga pröva ett yrkande om avförande av varumärkesregistre-
ring, då yrkandet grundats på ett avtal mellan kontrahenterna och således ej på varu-
märkeslagens bestämmelser om hävande av registrering, och vidare ett fall (NJA 1920 s. 169), där domstol ansett sig sakna kompetens att förklara en firmaregistre-
ring upphävd, då lagen endast stadgar rätt att meddela förbud mot firmas använd-
ning. Huvudregeln är således att domstol ej utan författningsstöd kan pröva en ta-
lan om upphävande av ett myndighetsbeslut (se NJA 1919 s. 454 och SvJT 1930 rf s. 28).

B. Grunden

1) Grundens beskaffenhet

Det ligger i viss mån i parternas händer att bestämma vilka slags normer, som domstolen skall tillämpa på den instämnda tvistefrågan. Käranden skall i sin talan först och främst anför de fakta han åberopar till stöd för sitt yrkande, men om han finner det erforderligt kan han också ange de materiella rättsregler, som han anser tillämpliga i målet. Även om han skulle underlåta att tillkännage sin uppfattning rörande tillämpliga rättsnormer kommer dock de omständigheter, varpå han grundar sin talan, att bli bestämmande för vilka normer som kan bli aktuella i må-
let. På samma sätt kan grunden för svarandens bestridande påverka domstolens val av rättsregler. Att döma av den rättspraxis, som ovan redovisats, kan beskaf-
fenheten hos normerna inverka på domstols kompetens.

Som tidigare påpekats har man i doktrinen med användandet av begreppet "rättsanspråk" velat utmärka, att domstols kompetens vanligtvis ej omfattar an-
språk, vilkas prövning förutsätter en skälighetsbedömning.⁴⁶ Jägerskiöld är en av dem som anför en mängd rättsfall, i vilka domstol skall ha ansetts obehörig på grund av att talan ej avsett ett rättsanspråk.⁴⁷ Det är en synnerligen vanskelig upp-
gift att avgöra, när en prövning har den karaktären, att den ej bör utövas av dom-
stol. Bestämmdheten hos olika normer uppvisar endast en gradskillnad och kan såle-
des ej ligga till grund för en exakt gränsdragning mellan bunden och fri prövning. Vanligtvis saknar man dessutom klara belägg för att domstol i ett visst fall un-

⁴⁶ Se ovan under kapitlet om doktrin (kap. III, § 2).

⁴⁷ Jägerskiöld s. 66 ff.

dandragit sig att pröva en fråga av den anledningen, att den kräver en skönsmåssig bedömning. Det finns oftast också andra faktorer, till vilka domstol lika väl kan ha tagit hänsyn. För att undvika risken och i viss mån frestelsen att inom alltför vidsträckta rättsområden förklara domstols inkompetens med den speciella typ av prövning, som där krävs, kommer i det följande att endast anföras sådana fall, i vilka det av omständigheterna uppenbarligen framgår, att domstol ansett sig sakna rätt att företaga en viss typ av prövning.

I praxis synes det främst ha varit vissa anspråk mot det allmänna på utfående av ekonomiska understöd eller bidrag, som ansetts skola underkastas sådan prövning, som domstol ej kan erbjuda. Man kan här peka på dels sociala understöd åt enskild person och dels statsbidrag åt såväl kommun som enskilt subjekt. I lagförarbetena till våra socialförfattningar kan man flerstädes finna uttryck för den tanken, att bedömningen av frågor om ekonomisk hjälp på grund av sin speciella offentlighetsrättsliga natur kräver viss sakkunskap, som endast kan påräknas finnas hos vissa myndigheter.⁴⁸ Vidare finns sedan gammalt den föreställningen, att ett socialt understöd närmast har karaktären av gåva, beträffande vilket givaren, dvs. det allmänna, själv bör bestämma när det skall utgå.⁴⁹ Från rättspraxis kan nämnas att domstol — även under den tid, då en hjälpsökande saknade möjlighet att överklaga kommuns avslagsbeslut i fattigvårdsärende — ansåg sig vara obehörig att pröva talan om utbekommande av fattigvård. Frågor om utbekommande av statsbidrag kan vara mer eller mindre reglerade i författningsväg och i samma mån beroende av lämplighets- eller skälighetsprövning.⁵⁰ I rättspraxis kan man finna vissa spår av uppfattningen att, om det saknas bestämda författningsföreskrifter rörande förutsättningarna för meddelande av bidrag, domstol ej bör ingå i prövning av frågor om utgivande av bidrag. Den praxis som åsyftas består bl. a. av de tidigare anmärkta fall, i vilka domstol avstått från att pröva frågor om disposition av ecklesiastiskt boställes skogsavkastning. Se ovan kap. V, § 5. I målen hade avkastningen ingått till vissa av statskontoret förvaltade fonder, om vilkas disposition K.M:t beslutade. Visserligen har församlingarna i målen endast gjort anspråk på den avkastning, som från deras boställen ingått till fonderna, men anspråken har troligen ansetts i realiteten gälla sådana bidrag, om vilka K.M:t beslutade. Utgången av målen får sannolikt sättas i samband med att K.M:t i statsrådet ansetts ha velat förbehålla sig en skälighetsprövning av förevarande frågor. De domstolar, som förklarat sig inkompetenta, kan i vart fall ej ha menat, att den administrativa behandlingen av frågorna var av den kvalitet, att den kunde ersätta domstolsrättegången; ansökan skulle göras direkt hos K.M:t och administrativa rättelsemöjligheter saknades helt. Vidare har domstol, som också framgått av tidigare anförd rättspraxis (kap. XI, § 5), avvisat vissa mål rörande utbekommande av clearingbidrag eller redan erlagd clearingavgift, därför att målens avgörande ansetts kräva en prövning, som endast viss myndighet varit lämpad att utföra. I målen har myndighet ägt fastställa ett skäligt avräkningspris, efter vilket bidraget eller avgiften skolat utgå. Talan har i de fall, i vilka domstol avvisat densamma, innefattat klan-

⁴⁸ Fattigvårdslagstiftningskommittén II, del I, avd. 2 s. 20 (socialhjälp); Ålderdomsförsäkringskommittén V s. 93 (yrkesskadeförsäkring); KPr 1961 nr 45 s. 204 ff (allmän försäkring); KPr 1964 nr 70 s. 18, 35 (bidragsförskott).

⁴⁹ Jfr Sundberg FT 1946 s. 290 ff.

⁵⁰ Se härom SOU 1959: 4 s. 118 f.

der av det fastställda priset. Även om förutsättningarna för erhållande av statsbidrag och normerna för beräkning av bidraget skulle vara angivna i författning torde det vara tveksamt om domstol bör tillerkänna sig kompetens att i sak pröva yrkande om utfående av bidraget. Detta beror på att det liksom i fråga om sociala understöd finns en viss föreställning, att bidrag från staten eller i vissa fall kommun har gåvonatur,⁵¹ vilket kan innebära att domstol i vissa fall bör avstå från att ålägga en presumtiv "givare" att utdela penninggåvor. Däremot torde domstol vara kompetent att avgöra frågor om återbetalning av statsbidrag, försåvitt den som uppburit bidraget vägrar att efterkomma myndighets beslut att återbära medlen. Se t. ex. NJA 1887 s. 74 (statsbidraget hade använts för annat ändamål än det föreskrivna). I ett dylikt fall är domstols kompetens betingad av rent praktiska hänsyn, nämligen att det annars saknas möjlighet att utverka en exekutionstitel. Se härom nedan IV, A.

Vidare skall i detta sammanhang erinras om den rättsutveckling, som enligt vad tidigare skildrats (kap. VII, § 2) skett i fråga om handläggningen av mål om skyldighet för kommun att iordningställa gata. Så länge det saknades lagbestämmelser rörande dylik skyldighet ansågs domstol vara obehörig att befatta sig med gatumålen, vilket förmodligen berodde på att frågan om framdragande av gata ansågs vara av diskretionär natur. Sedan skyldigheten väl blivit lagfäst, kom domstol däremot att anses vara rätt forum för prövning av gatumål.

Av det anförda synes först och främst följa att domstol i princip ej kan företaga en prövning, som myndighet handhar därför att prövningen uppenbarligen är av diskretionär natur. Om man i detta fall vill stå på säker grund, torde man böra kräva, att den sakliga prövningen skall ske i det närmaste helt utan ledning av författningsföreskrifter. Emellertid torde den omständigheten, att det finns dylika föreskrifter, ej hindra att prövningen i vissa fall ändock bör vara exklusivt förbehållen myndighet. Som nämnts kan vissa understöd eller bidrag från det allmänna vara av gåvonatur, varför prövningen av anspråk på utfående av dylikt understöd eller bidrag av detta skäl bör vara undandragen domstols kompetens. Vidare kan handläggningen av ett visst mål eller ärende kräva viss sakkunskap hos det rättstillämpande organet, vilken ej alltid finns hos allmän domstol. Ibland framgår det av lagförarbeten att man lagt särskild vikt vid att tillämpningen av författningen skall tillkomma ett för ändamålet inrättat organ eller ett annat speciellt lämpat organ. Sådana uttalanden kan stundom tyda på att domstol ej bör befatta sig med en viss typ av mål. Den tidigare genomgången av rättspraxis har exempelvis visat att, då man i lagförarbeten utsöndrat frågor av jordbruks-, skogsbruks-, gruv- eller flottningsteknisk art och hänskjutit frågorna till myndighets kompetens, domstol som regel ej ansett sig kunna pröva dylika frågor (se ovan kap. VI, §§ 1—3). Den omständigheten, att domstol — som ovan framgått (kap. VI, §§ 4 och 5) — saknar kompetens att tillämpa vissa bestämmelser i HSt 1958 och BySt 1959, sammanhänger förmodligen delvis också med att det finns sakkunniga myndigheter, som anförtratts uppgiften.

⁵¹ I litteraturen påträffar man stundom termen "nådegåva". Se Sundberg NAT 1935 s. 357 och SOU 1959: 4 s. 119.

2) Variationer i grunden

Om man väljer ett *visst* yrkande och undersöker, i vad mån domstol varit behörig att pröva detsamma, finner man ofta att yrkandet i och för sig ej kan äga någon betydelse för behörigheten. I vissa fall har domstol prövat yrkandet men i andra avvisat det under motivering, att det ej tillhört domstol utan myndighet att taga yrkandet under prövning. En kärande synes följaktligen kunna formulera sin talan så, att själva tvistefrågan blir att betrakta än som en domstolsfråga och än som en förvaltningsfråga. Eftersom yrkandet förutsatts vara ett och samma, synes förhållandet sammanhånga med förändringar i grunden.

För att undersöka ifrågavarande förhållande har jag valt att behandla yrkandet, "att någon måtte åläggas att utge ett visst penningbelopp". Av framställningen under avd. II har bl. a. framgått, att man inom ett flertal rättsområden ansett, att detta yrkande ej kunnat upptagas till prövning av domstol. Vad först gäller skatte- och avgiftsområdet har domstol i åtskilliga fall förklarat sig obehörig att pröva yrkanden om såväl utbekommande som restitution av skatt eller avgift. Vidare har man ansett det falla utanför domstols kompetens att exempelvis pröva enskilds anspråk på ersättning för förfogande eller för kostnader för vård enligt BvL 1960, liksom på utbekommande av socialhjälp, förmåner på grund av obligatorisk socialförsäkring eller bidragsförskott. Man har även menat, att kommuns yrkande om utbekommande av ersättning för lämnad socialhjälp eller för kostnaderna för omhändertagande för samhällsvård vanligtvis ej kan bli föremål för domstols prövning. Ej heller synes den äldre typ av redogöraransvar, som fanns före år 1962, ha kunnat göras gällande inför domstol.

Karaktäristiskt för de typer av talan, som enligt vad ovan nämnts ej kan bringas under domstols prövning, är att yrkandena grundas på *speciella rättsregler*. En kommun, som vill utfå ersättning för lämnad socialhjälp eller för kostnaderna för omhändertagande för samhällsvård, eller en enskild person, som önskar erhålla socialhjälp, socialförsäkringsförmåner, bidragsförskott, ersättning för kostnader för vård enligt BvL 1960 eller ersättning för förfogande, åberopar således vissa bestämmelser i ShjL, BvL 1960, LAF, YFL, BFL 1964 eller ifrågavarande förfogandelag. Vidare stödjer ett allmänt organ, som yrkar utbekommande av skatt eller avgift, eller ett enskilt subjekt, som vill återfå erlagd skatt eller avgift, sin talan på speciella bestämmelser i respektive skatte- eller avgiftsförfattning. På liknande sätt grundades en talan om redogöraransvar enligt äldre rätt på vissa huvudsakligen i rättspraxis utbildade regler.

Skulle en myndighet finna att den speciella regel som åberopas ej är tillämplig, bör myndigheten *ogilla* den förda talan. Instämmer talan om samma sak till en domstol, bör domstolen, enligt vad ovan sagts, *avvisa* talan. Ändras exemplet så, att det av talan framgår, att den som för talan är medveten om att samtliga förutsättningar i rättsregeln ej är uppfyllda och därför åberopar även andra omständigheter, torde det vanligtvis i stället bli myndigheten, som bör *avvisa* talan. Ett vanligt exempel i praktiken är att den som för statens eller kommuns talan inser att den, mot vilken talan riktas, ej är den som i rättsregeln utpekats såsom skatt- eller eljest ersättningsskyldig. Vidare har det inträffat, att en kommun velat utfå ersättning för andra kostnader än dem som omnämnas i ersättningsreglerna i ShjL eller BvL 1960 eller att den krävande kommunen ej upptagits som ersättningsberättigad i ShjL eller

BvL 1960. Förstår statens eller kommunens representant, att det allmännas talan saknar stöd i de speciella rättsreglerna, försöker han givetvis anföra en annan grund för yrkandet, och det är härvid talan kan bli av den beskaffenhet, att den bör prövas av domstol. Situationen ter sig ungefär på samma sätt för ett enskilt subjekt, som genom anhängiggörande av sin talan hos myndighet önskar erhålla ett beslut om betalningsåläggande för ett visst annat subjekt. Det är givet, att den person — statens eller kommuns representant eller enskild person —, som framställer ersättningsyrkandet, kanske ej alltid nogsamt övervägt, om alla rekvisiten i ett visst stadgande är uppfyllda. Då ankommer det på det rättstillämpande organet att ur talan försöka utläsa, om vederbörande avser att grunda sin talan huvudsakligen på bestämmelserna i specialförfattningen eller på andra rättsregler. Skulle flera rättsregler åberopas, kan det rättstillämpande organet vara behörigt, i den mån talan grundas på viss omständighet, men i övrigt inkompetent. Bland de grunder, som i praktiken brukar förekomma som alternativ till de speciella rättsreglerna, märks allmänna avtalsrättsliga och skadeståndsrättsliga principer samt principer om *condictio indebiti*.

Ett av de viktigaste stadgandena i FSD föreskriver, som tidigare berörts, att tvister mellan det allmänna och enskilda om avtals giltighet, fullgörande eller tolkning skall prövas av domstol (se ovan kap. II, § 2, III). Kontrakten kan, enligt stadgandet, gälla leveranser till allmänna behov,⁵² arrenden av kungsgårdar, boställen eller andra lägenheter, eller eljest någon kronan eller det allmänna tillkommande rättighet eller förmån. Den princip, som ligger till grund för stadgandet, synes vara av allmängiltig natur, så att om någon — staten, kommun eller enskild — menar att motparten *åtagit* sig att i ett visst avseende uppfylla de framställda ersättningskraven den regeln gäller, att domstol är behörig att pröva den uppkomna ersättningstvisten. Under senare år har det inom socialhjälpssområdet i ett flertal fall uppstått frågor, om domstol eller myndighet bör slita ersättningstvister mellan en kommun och en betalande person på någon kommunens inrättning, exempelvis ett ålderdomshem. Vanligtvis har den omständigheten, att parterna *överenskommit* om intagningen, medfört att domstol ansetts vara kompetent att pröva tvisten. Man kan även tänka sig att staten eller kommun skulle vilja få ut ett skattebelopp med stöd av ett avtal. I rättsfallet NJA 1928 A 12 antydes den situationen, att det allmänna någon gång kan anse sig ha större utsikter att få sin skattefordran infriad, om talan riktas mot ett rättssubjekt, som i ett till det allmänna sedermera överlätet kontrakt åtagit sig betalningsansvar för det skattskyldiga subjektets skulder. Som framgår av fallet skall en dylik talan prövas av domstol. Det finns i praxis också exempel på att, om statlig myndighet i stället för att påkalla tillämpning av bestämmelser i förfogandelag träffar avtal med enskild person om leverans av förnödenhet, den senares ersättningsanspråk skall framställas vid

⁵² Kort tid efter ikraftträdandet av FSD uppstod i rättsfallet SJA 21 s. 469 just fråga om rätt forum för tillämpning av leveranskontrakt. I fallet hade krigskollegiums artillerirevision vid granskning av ett krutbruks räkenskaper anmärkt, att krutbruksägaren i räkenskaperna obehörigen avfört det krut, som blivit använt vid undersökning om krutets beskaffenhet, och hade därför yrkat att ägaren borde ersätta kronan för provkrutet. Krigskollegium och KR fastställde anmärkningen. K.M:t, däremot, förklarade frågan om kronans rätt till ersättning för provkrutet, såsom beroende på rätta förståndet av det om kruttillverkningen avslutade kontraktet, tillhöra allmän domstols behandling.

domstol. Vidare har det av framställningen under avd. II framgått, att det tillhört domstol att pröva enskild persons yrkande mot kommun om utfående av socialhjälp eller ersättning för kostnader för omhändertagande för samhällsvård enligt BvL 1960, såvitt talan grundats på ett mellan kommunen och käranden ingånget avtal. Sannolikt har man också att förklara det förhållandet, att domstol alltsedan senare delen av 1800-talet ägt avgöra frågor om offentliga tjänstemäns ekonomiska förmåner, med att den ekonomiska sidan av tjänsteförhållandet uppfattas som avtalsrättslig.

Bland lönemålen är dock frågor, som kan handläggas i löningsmålsväg, undandragna domstols kompetens. Detta torde bero på att löningsmålen härleder sitt ursprung från de allmänna besvärsmålen och också synes följa de principer, som i allmänhet gäller för dylika mål. Målen om allmänna besvär präglades väsentligen av att de endast under vissa förutsättningar kunde komma under administrativ prövning. Dylika premisser gäller alltså för löningsmålen. För att ett mål skall prövas i dylik ordning krävs således att talan föres av någon tillhörig en viss kategori av kommunaltjänstemän,⁵³ att talan avser utbekommande av en förmån, som kan inordnas under begreppet löningsrättigheter, och att utgången av målet beror av bedömningen av en viss angiven fråga ("huru och till vilket belopp").⁵⁴ Är inte samtliga dessa förutsättningar uppfyllda, kommer domstol, enligt nyssnämnda huvudregel, att vara kompetent att pröva ersättningstalan.

Blotta förekomsten av ett avtal i ett visst rättsförhållande medför dock ej att en eventuell tvist mellan parterna skall hänskjutas till domstol. Det kan nämligen förhålla sig så, att det visserligen träffats ett avtal mellan parterna i ersättningsfrågan, men att den ersättningstalan som föres oavsett avtalet kan stödjas på speciella författningsbestämmelser. Om den senare grunden medför att talan endast kan prövas i administrativ väg, blir domstol i samma mån inkompetent att pröva tvisten. Sannolikt är utgången av det äldre målet NT 1874 s. 468 (fråga om fattigvårdssamhälles rätt till ersättning av annan person än hjälptagaren för lämnad fattigvård) att tolka på detta sätt. Om fallet, se ovan kap. VIII, § 1, II, B, 1), b). Vidare kan det förhålla sig så, att i författningsbestämmelser, vilkas tillämpning uteslutande ankommer på myndighet, förutsättes att ett avtal kan vara ingånget. Härav följer vanligtvis att det knappast kan vara avsett, att förekomsten av ett dylikt avtal skall rubba myndighets kompetens. Exempel på sådana författningsbestämmelser finns främst i ShjL.⁵⁵

Andra rättsgrunder, som kommit till användning, då speciella författningsbestämmelser ej kunnat åberopas, är som nämnts skadeståndsrättsliga principer eller principer om *condictio indebiti*. I den mån en ersättningstalan funnits vara grundad på dylika principer, har domstol ansetts vara rätt forum för prövning av talan. Från rättspraxis kan nämnas att, om en skadad arbetare, som fört ersättningstalan mot arbetsgivaren, åberopat bestämmelser i YFL (OFL), domstol avvi-

⁵³ Från försvarsbesvärsmålen igenkänner man exempelvis kravet, att talan skall föras av en viss personkategori (den indelte soldaten).

⁵⁴ Under avd. II har vi bl. a. funnit, att de administrativa väg- och byggnadsbesvärsmålen gällde frågan om prestationsskyldighetens omfattning. Fråga om fullgörande av *ålagd* skyldighet synes däremot ha kunnat komma under prövning i domstolsväg.

⁵⁵ Här avses främst reglerna om den administrativa ordning i vilken kommun skall framställa sitt ersättningsanspråk mot annan kommun (25—29 §§ ShjL) och reglerna om den administrativa ordning i vilken allmän anstalt eller inrättning skall kräva ersättning av kommun (30 § ShjL). Om tillämpningen av dessa regler, se kap. VIII, § 1, II, B, 2) och 3).

sat talan (se NJA 1933 s. 221), men om arbetaren kan anses ha stött sig på skadeståndsrättsliga principer talan varit av den beskaffenhet, att domstol prövat den samma (se NJA 1938 s. 575). På samma sätt har domstol ägt pröva ersättningstalan, som grundats på allmänna skadeståndsregler i stället för bestämmelser i förfogandelag (se NJA 1953 s. 42). Ett annat exempel är den ordning, i vilken skadeståndsanspråk mot stat eller kommun handlägges. Åberopas ordinära skadeståndsrättsliga principer, skall en talan i sista hand prövas av domstol. Skulle ersättningstalan däremot grundas på speciella författningsbestämmelser, för vilkas tillämpning anvisas viss myndighet, såsom ersättningsreglerna i KF 23/4 1948 (nr 195) om ersättning och belöning av statsmedel vid biträde åt ordningsmakten, kan domstol komma att sakna behörighet att pröva talan. Vidare torde kronan förr — då domstol sannolikt ej ägde befatta sig med kronans talan om utkrävande av redogöraransvar — ha kunnat få skadeståndskrav mot redogörare prövade i samband med domstols prövning av yrkande om ansvar för begånget tjänstefel. Eftersom statens eller kommuns talan om utfående av ersättning på grundval av allmänna skadeståndsrättsliga principer i regel skall utföras vid domstol, var det helt naturligt att, sedan man avskaffat det speciella redogöraransvaret och infört regeln, att redogörarens ersättningsansvar hädanefter skulle bestämmas av skadeståndsrättsliga principer, statens ersättningstalan ansågs i fortsättningen skola anhängiggöras hos allmän domstol. Stöd i principerna om *condictio indebiti* har staten eller kommun stundom blivit tvungen att söka, om staten eller kommun önskat återfå penningbelopp, som restituerats till för högt belopp eller eljest felaktigt utbetalats, och saknat stöd för sina anspråk i sådana författningsbestämmelser, vilkas tillämpning enbart ankommit på myndighet. Dylig talan har skolat anhängiggöras hos domstol.

I praxis har det stundom visat sig vara svårt att avgöra, om en ersättningstalan baseras på skadeståndsrättsliga principer eller på författningsbestämmelser, vilka endast myndighet äger tillämpa. Det händer nämligen att käranden i syfte att få sin talan uppfattad som en domstoltalan försöker maskera en ersättningstalan av sistnämnda beskaffenhet som en talan om ersättning för liden skada. I kapitlet om vissa mål om ersättningsanspråk mot stat eller kommun (kap. IX, § 2, II) har anmärkts fall, i vilka enskilda subjekt påstått sig vilja utfå skadestånd på grund av felaktiga förvaltningsbeslut, men där de i själva verket krävt att utfå de penningbelopp, vilka förvägrats dem i besluten och om vilka endast myndighet äger besluta. Anser en domstol, att förevarande situation föreligger, menar den att käranden åberopar samma rättsgrund, vare sig han säger sig vilja ha ut skadestånd eller ersättning enligt speciella författningsbestämmelser. I båda fallen gör käranden gällande, att den beslutande myndigheten har tillämpat bestämmelserna felaktigt.

Det har också förekommit, att det allmänna fört talan om utfående av skatt i form av talan om skadestånd i anledning av brott. I detta fall gäller den regeln, att domstol är kompetent, om den som begått brottet ej tillika är den skattskyldige, mot vilken indrivning⁵⁶ kan ske på grundval av det administrativa debiteringsbeslutet (se NJA 1957 s. 757 I och II). Grunden får således i förevarande fall ej vara

⁵⁶ Den omständigheten, att ett administrativt beslut kan verkställas, är som nedan kommer att framgå en betydelsefull faktor för kompetensfördelningen i fall, där det allmänna riktar anspråk mot enskild.

sådan, att tillämpliga rättsregler medger direkt indrivning på grundval av debiteringsbeslutet.

Av speciellt slag är de fall, i vilka ett allmänt organ träder i enskild persons ställe och yrkar utfå den ersättning som tillkommer denna. Exempelvis inträder en barnavårdsnämnd, som utgivit bidragsförskott, å vederbörande kommuns vägnar i barnets rätt till underhållsbidrag gentemot den bidragspliktige. Det kan också erinras om den numera upphävda regeln i 51 § YFL, enligt vilken försäkringsinrättning ägde att bl. a. av den som uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet vållat skadan återkräva vad inrättningen enligt YFL utgivit i ersättning. I det senare fallet var det tänkt, att inrättningen skulle äga inträda i den ersättningsberättigades ställe och kunna fordra vad denne ägt utbekomma av den skadeståndsskyldige. Vidare ansågs fattigvårdsstyrelse i äldre tid äga uppträda såsom målsman för utomäktenskapligt barn och framställa krav mot fadern på utfående av ersättning för barnets försörjning. Det allmännas talan kommer att i förevarande fall bli av samma slag som den enskilda personens och kommer följaktligen att grundas på typiska ”domstolsmässiga” rättsgrunder, såsom avtalsrättsliga, skadeståndsrättsliga eller familjerättsliga regler.

Domstols kompetens att pröva tvistemål synes också vara avhängig av den grund, på vilken *motparten* bestrider betalningsskyldigheten. Även om statens eller kommuns ersättningstalan är av det slaget, att den endast kan prövas i administrativ väg, torde nämligen det subjekt, mot vilket talan riktas, kunna göra sådana invändningar, att själva tvistefrågan kan tänkas bära hänskjutas till domstols prövning. En person, som exempelvis krävs på skatt eller ersättning för lämnad socialhjälp, kan bemöta ett dylikt anspråk genom att påstå, att han har en kvittningsskilt motfordran, att fordringen är prekluderad, att han redan ersatt beloppet, att han ej förfogar över den egendom, ur vilken staten eller kommun tänker sig få betalt, e. dyl. Dylika tvistefrågor angår i och för sig ej tillämpningen av bestämmelser i någon skatteförfattning eller i ShjL och bör för den skull kunna avgöras av domstol. Emellertid bör ett dylikt bestridande av motparten ej få den konsekvensen, att myndigheten avvisar statens eller kommuns ersättningsanspråk. Den administrativa vägen står nämligen öppen för talan, som grundar sig på nämnda bestämmelser, och i förevarande fall har statens eller kommuns talan obestriddligen denna karaktär. Således bör myndigheten tillämpa gängse bestämmelser i vederbörande skatteförfattning eller i ShjL, dock att myndigheten härvid ej äger beakta motpartens invändningar. Se härom exempelvis skattemålen RÅ 1961 ref. 33 och 1969 Fi 517 samt fattigvårdsmålet KÅ II 1947 ref. 8. Eftersom staten eller kommun äger få sin ersättningstalan prövad i administrativ väg utan avseende å motpartens bestridande, kommer det vanligtvis att bero på den senares initiativ, om den speciella tvistefrågan skall dragas under domstols prövning. (Att domstol är behörig att pröva en dylik fråga får anses framgå av rättsfallet NJA 1933 s. 597.) Skulle det allmänna — vilket kommun någon gång tagit sig före i socialhjälpsmål — resa krav på att få ersättning ur en viss egendom och skulle den krävde förklara sig sakna rätt att förfoga över denna, synes tvisten i dess helhet angå fråga om bättre rätt till viss egendom och därför bära prövas av domstol. Det senare fallet kan lätt utveckla sig dithän, att kravet rentav kommer att kollidera med tredje mans intressen, exempelvis någon som påstår sig ha förvärvat egendomen eller eljest ha rätt

till den. Myndigheten äger således fastställa ersättningsskyldigheten men saknar befogenhet att meddela föreskrifter rörande skyldigheten att utge viss egendom.

Framställningen rörande betydelsen av den grund, på vilken motparten bestrider ersättningsyrkandet, har hittills gällt det fall, att myndighet i princip är kompetent att pröva yrkandet men att det till följd av motpartens bestridande uppstår en speciell tvistefråga, vilken faller utanför myndighets kompetens. Emellertid kan man också tänka sig det omvända fallet, att domstol i princip är kompetent men att det genom svarandens bestridande uppstår en fråga, som är förbehållen myndighets exklusiva avgörande. En kommun, som vill återfå redan utbetalad lön till någon kommunaltjänsteman, får som bekant anhängiggöra sin talan hos domstol. Skulle talan härvid rikta sig mot en oorganiserad präst eller klockare, kan denne bestrida återbetalningsskyldighet under åberopande av en grund, som medför att det uppstår en fråga, som endast kan avgöras i den för löningsmål stadgade ordningen. Se härom kap. IX, § 1, II, C.

Naturligtvis äger det anförda i princip också tillämpning på andra typer av yrkanden än ersättningsyrkanden. Domstol torde sannolikt sakna kompetens att pröva yrkanden om åläggande för enskild person att vidtaga åtgärder enligt vissa specialförfattningar, såsom BySt 1959 eller HSt 1958. Se härom vidare nedan (IV, A). Skulle en talan ej grundas på bestämmelser i dylika specialförfattningar utan exempelvis på allmänna grannelags- eller avtalsrättsliga principer, kan domstol däremot komma att bli kompetent att pröva den instämde talan. Skulle en kommun, som yrkar åläggande för en fastighetsägare att ändra eller borttaga byggnad, påstå sig i egenskap av *ägare till grannfastigheten lida* men av den förres överträdelse av byggnadsföreskrifterna, bör en domstol sannolikt vara behörig att pröva talan. Vidare tillhör det domstol att pröva kronans talan om åläggande för enskilt subjekt att enligt åtagande vidtaga åtgärder med allmän väg, även om åtgärderna i och för sig skulle vara trafiksäkerhetsfrämjande. Också frågor om allmänna besvär blev att betrakta som domstolsfrågor, om talan grundades på avtal i stället för de speciella författningsbestämmelserna. Se exempelvis rättsfall som anmärkts under kap. X, § 2 (mål rörande vägbesvär) och § 3 (mål om byggnadsbesvär).⁵⁷

I det föregående har påpekats att blotta förekomsten av ett avtal i ett rättsförhållande ej kan medföra, att domstol skall vara kompetent att pröva tvister mellan de avtalsslutande parterna. Av vad därvid anfördes framgick bl. a. att myndighet oavsett avtalet bör äga pröva ett yrkande, i den mån detta grundas på speciella författningsbestämmelser. I vissa mål rörande tillämpningen av hälsovårdsstadgan kan man skönja en viss tveksamhet, om hälsovårdsmyndigheten trots förekomsten av avtal skall äga handlägga en viss fråga i den för hälsovårdsmål stadgade ordningen. Vanligtvis har man dock ansett att ett avtal mellan enskilda ej inverkar på hälsovårdsmyndighets befogenhet att till förekommande av sanitära olägenheter ge föreskrifter om erforderliga åtgärder.

⁵⁷ Vad angår försvarsbesvärfrågor förutsatte rättsreglerna, att vissa avtal skulle slutas. Eftersom reglerna hade denna konstruktion fick den omständigheten, att avtal förelåg, ej till följd att domstol automatiskt blev kompetent. Först om den prestationsskyldige utöver vad reglerna stadgade utfärdat särskild förbindelse torde tvist om denna anses ha tillhört domstols prövning. Jfr vad ovan sagts om ersättningstalan.

I RÅ 1961 I 213 hade klaganden med annan person träffat avtal därom, att klaganden skulle tillhandahålla vatten från en av honom tillhörig vattenledning. Till följd av klagandens avstängning av vattenledningen uppkom sanitär olägenhet för den andra personen. Detta föranledde hälsovårdsmyndigheten att utan avseende å bestämmelserna i det föreliggande avtalet ålägga klaganden att återställa vattnet till den andra personen. I RÅ 1954 ref. 55 beslöt hälsovårdsnämnd att, i anledning av klagomål från hyresgäst över att temperaturen i en av denne förhyrd fotografiateljé med tillhörande utrymmen var onormalt låg, förelägga hyresvärden att under butikstiden — under den kalla årstiden — hålla en rumstemperatur av minst 18 plusgrader i nämnda lokaler. I besvär hos K.M:t anförde hyresvärden att det förhållandet, att denne enligt träffat hyresavtal var skyldig ombesörja uppvärmningen av de uthyrda lokalerna, var en sak för sig. Vidare ansåg hyresvärden att, om hyresgästen verkligen hade några berättigade invändningar att göra mot värdens sätt att sköta uppvärmningen, detta var en fråga, som alls ej vidkom hälsovårdsnämnden utan torde få lösas på civilrättslig väg. RegR fäste givetvis ej något avseende vid invändningarna och prövade sakfrågan med ledning av hälsovårdsstadgan. I RÅ 1970 S 6 hade ej bestritts att de ifrågakomna bristfälligheterna var av beskaffenhet att böra av sanitära skäl avhjälpas. På grund härav och då — oavsett vad som avtalats mellan fastighetsägare och hyresgäst beträffande betalning av kostnad för reparationer — det borde ankomma på fastighetens ägare att vidtaga av förhållandena påkallade åtgärder, lämnade RegR besvären utan bifall.

Däremot saknar hälsovårdsmyndighet behörighet att handlägga sådana i hälsovårds-mål uppkomna frågor, vilka *uteslutande* grundas på ett avtal mellan enskilda. Se RÅ 1956 I 192 (fråga huruvida ett bolag, i vars fastigheter myndighet föreskrivit, att omfattande åtgärder skulle vidtagas, på grund av avtal var pliktigt att för bostadsändamål tillhandahålla vissa lägenheter) och 1965 S 360 (fråga huruvida ägare eller arrendator enligt det mellan dem gällande arrendeförhållandet hade att bekosta de arbeten, som erfordrades för att fullgöra ett visst föreläggande av myndighet).

IV. Förekomsten av exekutionsmöjligheter samt administrativa prövnings- och rättelsemöjligheter

Avsikten med förevarande avsnitt är att försöka ange, under vilka förutsättningar ett administrativt beslut kan anses likvärdigt med en tvistemålsdom och sålunda kan anses ersätta denna. Finns möjligheten att framkalla ett beslut av sådan beskaffenhet, bör denna utesluta möjligheten att i samma fråga föra talan vid allmän domstol.

Undersökningen kommer att bedrivas så, att jag skiljer mellan det fall, att det allmänna kräver fullgörelse av någon prestation, och det fall, att enskilt subjekt framställer dylika anspråk. Detta sammanhänger med att ett administrativt beslut, som en myndighet själv fattar eller eljest framkallar, kommer att från den enskildes synpunkt bli av betungande karaktär, medan den enskilde, om hans ansökan eller besvärstalan skulle bifallas, kommer att erhålla ett gynnande beslut. Som nedan kommer att framgå måste olika synpunkter anläggas på de båda frågorna, om ett betungande beslut kan anses motsvara en fullgörelsedom och om ett gynnande beslut kan anses ersätta en dylik dom.

A. Staten eller kommun såsom kärke

Skulle en allmän domstol vägra att i sak pröva statens eller en kommuns fullgörelsetalan, bör det rimligtvis finnas möjlighet för staten eller kommunen att få sitt an-

språk prövat i annan ordning. Den myndighet som företräder staten eller den kommunala myndigheten bör således genom att själv fatta ett formligt beslut eller väcka talan vid någon annan myndighet eller på något annat sätt kunna erhålla ett sådant beslut, som i likhet med en fullgörelsedom är exigibelt.

Vad gäller möjligheterna att fatta eller eljest framkalla exigibla förvaltningsbeslut bör man skilja mellan de möjligheter som står kommun till buds och dem över vilka statliga myndigheter förfogar.

En *kommun*, som ju i princip äger rättssubjektivitet i förhållande till statliga förvaltningsorgan, kan i likhet med enskilt subjekt uppträda såsom sökande eller klagande inför statlig myndighet. Om vi för enkelhetens skull till en början endast koncentrerar intresset på sådana fall, där kommunen yrkar att utfå ett visst penningbelopp, är de administrativa anordningarna för uttagande av sådana ersättningar åt kommun, *om vilkas utfående domstol — enligt vad ovan utretts under avd. II — ej äger förordna*, i huvudsak följande.

Ersättning åt kommun för lämnad socialhjälp eller samhällsvård uttages som beakt genom ett administrativt förfarande, som väsentligen regleras i ShjL. Socialhjälpprocessen (barnavårdsprocessen) innehåller åtminstone tre moment, som kan sägas ge uttryck för tanken, att processen skall ersätta domstolsprocessen. I likhet med domstolsprocessen ankommer initiativet på kommunen, vars socialnämnd (barnavårdsnämnd) anhängiggör talan genom skriftlig ansökan hos LSt. Vidare kommer kommunen att i den administrativa processen uppträda som sökande eller klagande inför en statsmyndighet, till vilken kommunen saknar egentlig anknytning. Slutligen är ett administrativt beslut, varigenom kommunens talan bifallits, exigibelt på samma sätt som en domstols betalningsdom.

En kommun, som vill utfå en avgift, får som framgått under avd. II vanligtvis instämma sin talan till domstol, eftersom kommun ej har anvisats något administrativt förfarande, i vilket den kan framställa sina avgiftsanspråk; överhuvudtaget finns det inga bestämmelser om beslutsförfarandet. Vill en kommun utfå hundskatt för hund, som i vederbörlig ordning är anmäld till hundskatteregistret, äger kommunen vända sig till utmätningsman och på grundval av anteckningen i registret erhålla utmätning lika med skatt. I detta fall är kommunen anvisad en väg, som praktiskt sett leder fram till samma resultat som det kommunen skulle kunna uppnå genom att vid domstol föra talan om utbekommande av hundskatten. Eftersom den allmänna kommunalskatten taxerings- och uppbördsmässigt är sammankopplad med den statliga inkomst- och förmögenhetsskatten, behöver kommun ej taga initiativ till inledandet av det administrativa förfarandet och saknar för övrigt också befogenhet härtill. Däremot äger kommun anföra besvär över taxeringsnämnds beslut i fråga om taxering till kommunal inkomstskatt och kan även i samma fråga besvära sig över både LSR:s och KR:s beslut. Det debiteringsbeslut, vars innehåll kommun genom anförande av taxeringsbesvär haft möjlighet att påverka, kan dessutom läggas till grund för indrivning.

Vad gäller *statens* möjligheter att framkalla exigibla förvaltningsbeslut torde det i viss mån strida mot principen om staten som ett enhetligt rättssubjekt, att en statsmyndighet, representerande staten, skulle äga uppträda såsom part i ett mål eller ärende, som handlades vid en annan statsmyndighet. I vart fall kräver en sådan ordning, att antingen det organ som beslutar eller det organ som företräder staten

har en någotsånär självständig ställning i förhållande till den övriga statsförvaltningen. Exempelvis kan en statsmyndighet på samma sätt som en enskild person uppträda inför annan statsmyndighet, när den förra myndigheten representerar staten i dess egenskap av privaträttsligt subjekt, t. ex. såsom fastighetsägare. Vidare har man under senare år särskilt inom skatteväsendet kunna märka en tendens att låta en särskild tjänsteman, vanligtvis någon tjänsteman vid beskattningsmyndigheten, föra statens talan i besvärsmål hos framför allt sådana typiska förvaltningsdomstolar som KR och RegR.

Även vad gäller statliga anspråk synes man till en början lämpligen böra undersöka yrkanden om utfående av penningbelopp. Som framgått under avd. II har domstol ansetts inkompetent att taga befattning med bl. a. vissa mål om skatter eller avgifter och den äldre typen av anmärkningsmål.

Ett skatte- eller avgiftsbeslut fattas i första instans vanligtvis av den myndighet, åt vilken anförtratts att bevaka statens fiskaliska intressen. Härigenom kommer myndigheten att uppträda som såväl den enskildes "motpart" som hans "domare". När ett dylikt "första" beslut föreligger, kan det finnas särskilda tjänstemän, som fortsättningsvis skall representera fiskus och som därför bl. a. äger anföra besvär över beskattningsmyndighetens beslut. På så sätt kan staten liksom den skattskyldige vinna ändring i ett felaktigt skattebeslut. Saknas ett allmänt ombud, får staten däremot nöja sig med det skatte- eller avgiftsbeslut, som myndigheten i första instans har fattat. Skulle andra statsorgan finna beslutet vara till nackdel för statskassan, har de vanligtvis ej rätt att överklaga beslutet.⁵⁸ Således kan man skilja mellan fall, där staten genom ett allmänt ombud kan överklaga taxerings- eller debiteringsbeslut, och fall, där denna möjlighet saknas. Den rättspraxis som ovan genomgått kan emellertid ej anses ha visat, att domstols kompetens skulle bero därav, om det fanns ett allmänt ombud, som bevakade statens rätt, eller ej. Domstol har nämligen lika ofta avvisat talan, då staten varit utestängd från möjligheten att få ett redan fattat beslut ändrat i administrativ väg. I stället synes domstol vanligtvis besvara kompetensfördelningsfrågan med hänsyn till om debiteringsbeslutet självt kan ligga till grund för exekutiva åtgärder, vilken princip enligt vad jag ovan klargjort (kap. XI, § 12, II, A) har mycket starka skäl för sig. Hur förvaltningsförfarandet i och för sig är anordnat skulle således, om förvaltningsbeslutet praktiskt sett fungerar på samma sätt som en fullgörelsedom, sakna egentlig betydelse i sammanhanget.

Vad gäller den nya typen av anmärkningsmål är handläggningen av denna i princip av samma slag som den äldre typen. Liksom förr skall anmärkningsprocessen inledas med att en revisor framställer en anmärkning hos revisionsmyndigheten, och alltså äger revisorn överklaga myndighets beslut. Som betonats skall talan om ersättningsansvar för redogörare numera föras vid domstol, medan domstol tidigare sannolikt ej ägt pröva en dylik talan. Med överflyttningen av mål om redogörarens ersättningsskyldighet till domstol sammanhänger två omständigheter. För det första grundades den äldre typen av anmärkning på sedvanerättsliga regler om ett speciellt ansvar för redogörare, medan en talan om ersättningsansvar för re-

⁵⁸ I dansk rätt torde det stundom förekomma, att finansministeriet instämmer landsskatteretten till domstol och yrkar att ett av retten fattat beslut skall förklaras vara ogiltigt. Krarup—Mathiassen s. 158 f.

dogörare numera baseras på allmänna skadeståndsrättsliga principer. Om grundens betydelse för kompetensfördelningen har det tidigare varit tal, se föregående avsnitt. Vidare finns den olikheten mellan äldre och nya anmärkningsmål att, *medan det administrativa beslutet förr sannolikt varit exigibelt, beslutet numera endast utgör det allmännas partsbesked.*

Sammanfattningsvis kan man säga, att undersökningen av kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet i mål, där det allmänna framställer ersättningsanspråk, har visat att den omständigheten, att ett kommunalt eller ett statligt organ är utrustat med besvärsmålsrätt eller partsbefogenheter inför en beslutande myndighet, vilket i och för sig måste tyda på att det är hos detta organ kommunen eller staten skall framlägga sina synpunkter eller framställa sina anspråk, ej varit den faktor som bestämt kompetensfördelningen. Domstol har nämligen ansetts vara inkompetent även i fall, där det allmänna saknat representanter, som kunnat föra dess talan vid den beslutande myndigheten. I stället torde domstols kompetens bedömas med ledning därav, om det är möjligt att i administrativ väg fatta ett exigibelt beslut i ersättningsfrågan. För frågan om domstols kompetens torde det m. a. o. vara av underordnad betydelse, i vad mån staten eller kommun kan anses ha haft möjlighet att i ett visst hänseende påverka utformningen av det *verkställbara* beslutet.

Vanligtvis finns det uttryckliga författningsbestämmelser, enligt vilka ett det allmännas fordringsanspråk, som fastställts genom ett förvaltningsbeslut, skall kunna indrivnas direkt av exekutiv myndighet genom utmätning eller införsel. Frågan, i vad mån ett beslut av myndighet utan uttryckliga författningsbestämmelser kan verkställas i exekutiv väg, är för svensk rätts del knappast utredd. I allmänhet anser man inom doktrinen, att UL ej avser andra avgöranden än dem i tvistemål.⁵⁹ Det skulle här föra för långt att närmare gå in på frågan, i vad mån UL:s bestämmelser analogivis kan tillämpas på administrativa beslut. För vissa beslut torde en sådan tillämpning vara nödvändig, om inte besluten skall sakna all praktisk verkan. LSt:s och KR:s beslut i socialhjälpsmål verkställas således på samma sätt som domstols dom, ehuru uttryckligt författningsstöd härför saknas.

Härefter övergår jag till att behandla frågan, under vilka förutsättningar allmän domstol bör vara inkompetent att i sak pröva det allmännas talan om åläggande för svaranden att fullgöra annan prestation än utgivandet av penningbelopp. Redan den omständigheten, att myndighet enligt uttryckliga författningsbestämmelser kan vara tillagd befogenhet att ålägga vissa subjekt att vidtaga åtgärder i ett visst avseende, ger en viss antydning om att domstol i motsvarande mån *kan* vara inkompetent. Dylika bestämmelser finns lite varstans i våra författningar. Av rättsfallsgenomgången under avd. II har följt, att en byggnadsnämnd under vissa förutsättningar äger meddela föreläggande om borttagande eller ändring av byggnads-

⁵⁹ Som stöd för denna åsikt synes man kunna åberopa de båda fallen NJA 1897 s. 513 och 1900 s. 203, i vilka fall administrativa beslut rörande skyldighet för en kyrkoherde att till en kassa för gravunderhåll återbära obehörigen utgivna belopp ansågs ej kunna genom utmätning hos kyrkoherden bringas till verkställighet respektive vite ansågs ej kunna åläggas kyrkoherden för beredande av verkställighet å besluten. Se närmare om fallen hos Ekenberg FT 1944 s. 138 ff och Söderwall FT 1944 s. 191 ff. I vad mån UL kan tillämpas på andra avgöranden än dem i tvistemål, se vidare Trygger s. 110, Hassler Exekutionsrätt s. 84, Herlitz s. 124 ff och Reuterskiöld Föreläsningar I s. 265 f.

anordning (70 § BySt 1959), att en hälsovårdsnämnd äger meddela vissa förelägganden och förbud (71 § HSt 1958), att statens vägverk i vissa fall äger förelägga kommun att vidtaga erforderliga åtgärder med väg (8 § VägL 1971) osv.

När det gäller att bedöma frågan, hur domstols kompetens påverkas av att det finns särskilda författningsbestämmelser, enligt vilka myndighet äger rätt att ålägga vederbörande att fullgöra prestationen, synes man kunna erhålla viss ledning av den rättspraxis, som ovan redovisats under kap. VI, § 4 (byggnadsmål), VII (vägmål) och X (mål om allmänna besvär). Ur denna rättspraxis kan man bl. a. utläsa att, om en byggnadsnämnd i ett visst fall är behörig att meddela föreläggande om vidtagande av åtgärder enligt 70 § BySt 1959, domstol i samma mån saknar befogenhet att pröva yrkande om åläggande att ändra eller borttaga olagligen utförd byggnadsåtgärd. Vidare synes myndighet i äldre tid ha varit exklusivt kompetent att exempelvis ålägga prestationsskyldighet rörande väg- och byggnadsbesvär. Även relativt vaga kompetensstadganden torde kunna inverka på domstols kompetens. Exempelvis torde en fråga, som i själva verket gäller tillämpningen av bestämmelserna rörande LSt:s upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, ej kunna dragas under domstols prövning. Se exempelvis JR Dyberg i rättsfallet NJA 1914 s. 224. Å andra sidan torde det vara ett oefftergivligt krav, att myndighet skall äga stöd för sina åtgärder i *uttryckliga författningsbestämmelser*.⁶⁰ Skulle det inte finnas några författningsbestämmelser om behörigt organ för meddelandet av ett visst föreläggande, synes en domstolstalan vara den enda utvägen för att få vederbörande rättsligt förpliktad att fullgöra prestationen i fråga. Jfr nedan § 3, II om domstols kompetens att i brottmål ålägga den tilltalade att företaga en viss handling.

En talan vid domstol om åläggande för svaranden att fullgöra en viss prestation kan som nämnts vara utesluten, om åläggande mot densamme att fullgöra prestationen kan ges i administrativ väg. Frågan, i vad mån det allmänna bör vara avskuret från att begagna domstolsvägen, torde få besvaras med hänsyn till de möjligheter som finns att verkställa de administrativa besluten på samma sätt som en fullgörelsedom av domstol. Undersökningen har ansetts kunna ges denna karaktär, eftersom jag tidigare beträffande fall, där staten eller kommun yrkar utbekomma penningersättningar, funnit att verkställighetskriteriet utövar ett bestämt inflytande på kompetensfördelningen.

Sedan gammalt brukar en myndighet i vissa fall få anlita domstols hjälp för att få det administrativa föreläggandet i verkställbart skick. Redan av äldre rättspraxis finner man att, sedan någon ålagts väghållningsskyldighet, talan om dess utförande fick föras antingen i domstolsväg eller i handräckningsväg.⁶¹ Se de båda rättsfallen NJA 1879 s. 481 och 1890 s. 1. Alltjämt gäller den principen, att en byggnadsnämnd, som meddelat föreläggande enligt 70 § BySt 1959, ej omedelbart får sätta sitt hot om tvångsutförande i verket, utan att nämnden först får föra talan vid domstol för att erhålla en exigibel dom. Likaledes förekommer det, att vissa lagstadganden anvisar myndighet möjligheten att påkalla handräckning av öex för att rätta till ett lagstridigt förhållande, om vilket myndighet äger meddela föreläggande (se t. ex. 39 § NaturvL). Den omständigheten, att en fråga kan handläggas

⁶⁰ Se t. ex. Herlitz Föreläsningar III s. 322, 358 ff.

⁶¹ Om praxis i handräckningsmålen, se Nilsson—Stjernquist s. 150 f.

i handräckningsväg, innebär ju som i annat sammanhang påpekats, att frågan i princip uppfattas som en domstolsfråga.⁶²

I de nu avsedda fallen kommer frågan om skyldighet att vidtaga åtgärderna förr eller senare under domstols prövning. Vad gäller förelägganden enligt 70 § BySt 1959 är det att märka, att domstol är kompetent först sedan behörig myndighet meddelat dylikt föreläggande. Emellertid finns också administrativa beslut som från verkställighetssynpunkt är likställda med en fullgörelsedom. Är det administrativa åläggandet av sådan beskaffenhet, bör domstol vara förhindrad att meddela en motsvarande fullgörelsedom. Således bör en talan om en vitessanktionerad dom⁶³ ej upptagas till prövning av domstol, om samma vitesföreläggande kan meddelas i administrativ väg. Skulle myndigheten vara utrustad med befogenhet att verkställa åtgärden på den försumliges bekostnad (se t. ex. 75 § HSt 1958), torde domstol ej tillika äga meddela dom, som förpliktar den försumlige att vidtaga ifrågavarande åtgärd. Däremot är det regel att, om ej annat är stadgat, myndighet får utkräva *ersättningen* inför domstol, om betalningen ej sker godvilligt. Föreskrives det i en dom, att verkställighet skall ske på den tappande partens kostnad, kan däremot bevislig och nödig kostnad omedelbart uttagas hos honom genom utmätning (199 § UL). Ibland torde dock även kostnaderna för de åtgärder myndighet föreskrivit kunna uttagas i exekutiv väg. Ovan har exempelvis nämnts att en kronobetjänt, som på den tid då väghållningen utgjorde ett allmänt besvär bättrade ett felaktigt vägstycke, ägde utfå ersättning i dylik ordning. Enligt 23 § SkogsvL 1948 äger öex på framställning av skogsvårdsstyrelsen låta hos vederbörande omedelbart uttaga kostnaderna för viss av styrelsen vidtagen åtgärd, där styrelsen visar att försummelse befunnits föreligga och kostnadsbeloppet styrkes medelst behöriga räkningar.

Av det sagda följer att den omständigheten, att myndighet äger fatta beslut rörande någons prestationsskyldighet, kan inverka på domstols kompetens på åtminstone tre sätt. För det första skall vissa beslut endast anses innehålla det allmännas ställningstagande i en tvist, varav följer att domstol äger pröva den fråga om prestationsskyldighet, i vilken myndighet kan ha uttalat sig. Vidare kan ett förvaltningsbeslut, som innebär en fastställelse av viss prestationsskyldighet, vilken fråga i och för sig kan vara undandragen domstols avgörande, sakna exigitet, varför domstol på grundval av fastställelsebeslutet äger meddela fullgörelsedom. Som exempel härpå har anförts byggnadsnämnds beslut om borttagande eller ändring av byggnadsanordning. Slutligen bör en fråga, som kan avgöras genom fattandet av verkställbara förvaltningsbeslut, ej tillika kunna dragas under domstols prövning. Man torde härvid ej böra kräva, att det administrativa beslutet i likhet med en fullgörelsedom skall kunna verkställas av exekutiva myndigheter med tillämpning av UL:s bestämmelser. Det torde räcka, att den beslutande myndigheten eller annan myndighet, exempelvis polismyndighet, är utrustad med samma eller liknande maktmedel, som exekutiva myndigheter förfogar över. Den från praktisk synpunkt viktigaste konsekvensen av det sagda synes vara, att domstol bör sakna befogenhet att meddela en vitessanktionerad dom, om myndighet i samma fråga äger besluta om vitesföreläggande.

⁶² Se ovan kap. VI, § 6, not 6.

⁶³ En dylik talan synes böra uppfattas som en fullgörelsetalan. Se härom Ekelöf II s. 107.

B. Enskilt subjekt såsom kärande

Frågan om enskilt subjekts möjlighet att få en fullgörelsetalan underkastad domstols prövning synes vanligtvis ej kunna bedömas på samma sätt som frågan, när staten eller kommun kan få en dylik talan sakligt prövad av domstol. I det senare fallet bör frågan, som framgått, besvaras med hänsyn till om staten eller kommun själv kan fatta eller genom hänvändelse till annan myndighet kan erhålla beslut, som kan verkställas på samma sätt som en fullgörelsedom. Finns ej någon möjlighet att åstadkomma ett dylikt beslut i administrativ väg, föreligger starka skäl att tillåta en domstolstalan. För ett enskilt subjekt, som framställer anspråk mot staten eller kommun, synes det vara av underordnad betydelse, om det administrativa beslut hans åtgärder framkallar är exigibelt eller ej. Bifalles hans talan, kan han nästan alltid räkna med att staten eller kommun kommer att frivilligt uppfylla sina åligganden enligt beslutet utan att han skall behöva påkalla hjälp av exekutiva myndigheter.

Skulle det till äventyrs vara så, att en myndighet — statlig eller kommunal — vägrar att efterkomma ett i behörig ordning fattat förvaltningsbeslut, torde den ovan angivna regeln, att domstol bör vara kompetent att pröva en fullgörelsetalan i den mån förvaltningsbeslutet saknar exigibilitet, vara att tillämpa även i förevarande fall.

I NJA 1944 s. 90 II såg sig ett rederi, som genom utslag av riksvärderingsnämnden tillerkänts viss ersättning för nyttjandet av vissa rederiet tillhöriga båtar, nödsakat att instämma kronan till domstol för att erhålla en exigibel dom, eftersom staten vägrade att utbetala de fastställda ersättningsbeloppen. Enligt kronans uppfattning ägde staten en kvittningsskylld motfordran. Rederiets talan upptogs till saklig prövning av domstolarna.

Domstol torde emellertid ej alltid vara kompetent, så snart en myndighet vägrar att efterkomma ett icke-exigibelt förvaltningsbeslut. Äger den enskilde, då det uppstår tvist mellan den utbetalande myndigheten och honom rörande rätta tolkningen av en annan myndighets beslut, påkalla ett formligt beslut och därefter överklaga detsamma i en bestämd administrativ ordning, kan domstols kompetens vara utesluten med hänsyn till förekomsten av en administrativ rättelsemöjlighet. Detta torde exempelvis vara fallet, då restitutionsmyndigheten och den skattskyldige är av olika uppfattningar rörande storleken av det belopp, som den senare äger utfå med stöd av ett beslut av skattebesvärsmyndighet.

För den som ej får sin talan bifallen av myndighet framstår domstolsvägen såsom en alternativ möjlighet att erhålla ett avgörande, vilket han kan påräkna att staten eller kommun kommer att foga sig efter. Skulle anspråket avslås i första instans synes den enskilde således kunna välja mellan att överklaga beslutet i administrativ väg eller att instämma sin talan till domstol. Om den enskilde uttömt de administrativa rättelsemöjligheterna, kommer domstolstalan att framstå såsom en ytterligare utväg att få tvistefrågan rättsligt prövad. Oavsett hur situationen ter sig kommer den enskilde, försävt han instämmer talan till domstol, att mena att det administrativa beslut han uppnått endast utgör ett partsbesked. Den domstol som i sak prövar hans talan kommer att på denna punkt dela hans uppfattning. Huruvida en talan mot staten eller kommun kan prövas av domstol, synes således

bero därav, om det administrativa beslutet skall uppfattas som ett definitivt avgörande av den föreliggande frågan eller endast som ett partsbesked rörande den samma.

Under alla omständigheter bör den som riktar anspråk mot staten eller en kommun kunna påkalla ett beslut av myndighet. Vanligtvis finns också en viss myndighet, som är behörig att svara på det framställda anspråket. Dylika kompetensstadganden kan finnas i myndighetsinstruktioner eller i specialförfattningar. Skulle det i ett visst fall saknas bestämmelser om behörig myndighet, kan vad gäller anspråk mot staten K.M:t och vad gäller anspråk mot kommun kommunens beslutande organ alltid besvara framställningen. Knappast någon av de myndigheter, som kan komma i fråga att fatta det första beslutet, har hittills gjort detta i sådana former, att det kan finnas anledning att undersöka i vad mån endast den omständigheten, att viss myndighet i första instans äger beslutanderätt, inverkar på domstols kompetens. Först sedan talan förts mot beslutet har anspråket kunnat komma att bli föremål för sådan domstolsliknande behandling, som kan tänkas vara avsedd att ersätta allmän domstols prövning. Följaktligen bör undersökningen bedrivas så, att den eller de möjligheter, som finns att åstadkomma rättelse i det felaktiga förvaltningsbeslutet, konfronteras med möjligheten av en domstolstalan i samma fråga.

Undersökningen kommer således att gälla frågorna, i vad mån tillgången till en viss administrativ rättelsemöjlighet och förekomsten av en viss myndighet såsom klagoinstans kan inverka på allmän domstols behörighet att i tvistemålsväg pröva enskilt subjekts yrkande, att staten eller kommun måtte åläggas att fullgöra någon prestation. De administrativa rättelsemöjligheter, som nedan kommer att upptagas till behandling, är möjligheterna att anföra förvaltningsbesvär (1)), kommunalbesvär (2)) och formlösa klagomål (3)).

Den omständigheten, att lägre myndighets beslut skall *underställas* högre myndighets prövning och fastställelse, innebär att beslutet kommer att bli föremål för en allsidig prövning av det senare organet. Genom underställningsförfarandet utövas en intern förvaltningskontroll, som givetvis också kan vara till fördel för den som beröres av beslutet. Emellertid saknar den senare initiativrätt och i princip rätt att få sina synpunkter beaktade vid själva fastställelseprövningen. I fråga om kommunala beslut äger underställningsmyndigheten dessutom endast fastställa eller ogilla det underställda beslutet. Med hänsyn härtill synes regler om underställning av förvaltningsbeslut ej böra medföra, att den som beröres av beslutet är utesluten från att föra talan vid domstol. Ej ens då käranden har ägt överklaga överordnad myndighets fastställelsebeslut bör domstolen avvisa den instämnda talan. Den enskilde är nämligen i det senare fallet trots allt beroende av att förvaltningsorganen verkligen ser till att beslutet blir underkastat fastställelseprövning. Vad nu sagts vinner också stöd av den rättspraxis som redovisats under kap. IX, § 1, II, D (mål om polismäns ekonomiska förmåner).

1) Betydelsen av möjligheten att anföra förvaltningsbesvär

Förvaltningsbesvär kan anföras över dels statliga myndigheters beslut, dels kommunala nämnders beslut i fall, där besvärsmålsbestämmelserna finns i specialförfattningar. Vanligtvis regleras möjligheten att medelst förvaltningsbesvär överklaga ett förvaltningsbeslut genom uttryckliga författningsbestämmelser. Vad gäller statliga myndigheters beslut anses huvudregeln dock vara att, även om bestämmelser skulle saknas, dylika beslut kan överklagas hos närmast högre myndighet. Besvärsmåls-

myndigheten äger pröva det överklagade beslutet i alla delar, dvs. såväl dess laglighet som dess lämplighet. Bifaller myndigheten besvären, kan myndigheten upphäva beslutet och sätta ett annat beslut i stället. Detta medför att det enskilda subjekt, som fått sin framställan om erhållande av ett visst gynnande beslut avslagen, genom anförande av förvaltningsbesvär ånyo kan få sitt yrkande om utfående av en viss förmån underkastat myndighets prövning. I detta hänseende kommer besvärstalan att i princip motsvara en talan vid domstol i samma fråga. Jfr nedan om kommunalbesvär.

Ett av de viktigaste medlen att tillgodose kravet på rättssäkerhet i förvaltningen är en tillfredsställande utformning av förvaltningsförfarandet. Särskilt har man inom lagstiftningen eftersträvat, att vissa besvärinstanser skall arbeta i någorlunda domstolsliknande former. Inom doktrinen har vissa författare, vilket framhållits i kapitlet om doktrinen, menat att en av de grundläggande förutsättningarna för att domstol skall vara obehörig att pröva ett visst anspråk är att det administrativa beslutet kan fattas i en ordning, som garanterar ett avgörande av samma kvalitet som domstols dom. Härav borde följa, att domstols kompetens i huvudsak skulle bero på om beslutanderätt tillkom sådana besvärsmyndigheter, som på grund av att besvärsmålen handlägges i ett domstolsmässigt förfarande brukar betecknas som förvaltningsdomstolar.

Emellertid har rättsfallsgenomgången under avd. II visat, att ej ens förekomsten av sådana förvaltningsdomstolar som KR och RegR i den administrativa instansordningen har kunnat utestänga domstol från att upptaga en viss sak till prövning. Således innehåller rättspraxis exempel på att både RegR och allmän domstol prövat frågor om tolkning av arrendeavtal avseende kyrklig jord (kap. V, § 3). Vidare har den omständigheten, att RegR ägt pröva besvär över beslut rörande ersättning för kostnader för sjukvård åt eller begravning av sjöman (kap. VIII, § 6) eller beslut rörande skadestånd till följd av post- eller järnvägsverksamhet (kap. IX, § 2, I), ej hindrat domstol från att i ordinär tvistemålsväg avgöra motsvarande frågor. Ej heller har domstols kompetens varit utesluten därför att KR ägt pröva mål om oorganiserade statstjänstemäns ekonomiska förmåner (kap. IX, § 1, II, A) eller anmärkningsmål (kap. XII). Det skulle onekligen vara en enkel och ändamålsenlig regel att, om en fråga i sista instans tillhörde en förvaltningsdomstols prövning, frågan borde vara undandragen domstols avgörande. Dessutom har man fog för att förutsätta, att en dylik regel ej skulle komma i konflikt med de allmänna strävandena om ökad rättssäkerhet i förvaltningen. Departementschefen har också i samband med genomförandet av förvaltningsrättsreformen uttalat, att det i allmänhet är en föga rationell ordning att ett förvaltningsärende först kan dragas under förvaltningsdomstols prövning och sedan kan instämmas till allmän domstol.⁶⁴ Som departementschefen påpekar hamnar man därigenom i ett system med inte mindre än fem "domstolsinstanser". Enligt departementschefen bör huvudregeln vara att, om ett förvaltningsärende rör en fråga som kan komma under allmän domstols prövning, de administrativa besvären skall prövas av K.M:t i statsrådet i sista instans. Dock tillägger han att i vissa fall, där det administrativa besvärsinstitutet framstår som den normala vägen för rättelses vinnande, det kan finnas

⁶⁴ KPr 1971 nr 30 del 2 s. 89.

anledning att göra undantag från huvudregeln och länka de administrativa besvären till förvaltningsdomstol.

Hur som helst framstår möjligheten att föra domstolstalan, trots att huvudfrågan tillhör RegR:s avgörande, som en undantagsföreteelse. Vilken eller vilka faktorer är det då som kan anses bestämma om domstol skall tillämpa huvudregeln eller undantagsregeln? I två NJA-fall, NJA 1949 s. 330⁶⁵ och 1950 s. 333⁶⁶, har RegR utgjort slutinstans på den administrativa sidan, men icke desto mindre har HD prövat talan i det ena fallet (NJA 1949 s. 330) och avvisat den i det andra (NJA 1950 s. 333). I 1949 års fall var fråga om skyldighet för kronan att jämlikt sjömanslagen gottgöra redare utgifter för sjömans sjukvård, och i 1950 års fall var fråga om återbekommande av skatt enligt KF 25/5 1941 (nr 251) om varuskatt och avgift enligt KK 19/6 1942 (nr 531) med vissa bestämmelser rörande uppbörd av accis eller skatt, som skall inbetalas till kontrollstyrelsen, m. m. Sistnämnda talan om skatte- och avgiftsrestitution ansågs ej kunna upptagas av allmän domstol, då det enligt nyssnämnda KF och KK, sammanställda med instruktionen för kontrollstyrelsen och RegRL, tillkommit kontrollstyrelsen och, vid besvär över dess beslut, RegR att pröva och avgöra, huruvida och i vad mån för vara, tillverkad inom riket, skulle uttagas varuskatt ävensom huruvida vid betalning av sådan skatt skulle erläggas avgift som avsågs i berörda KK. Att döma av denna motivering synes skälet till att domstol avvisade talan ha varit att det fanns regler, som anvisade ett bestämt administrativt förfarande för prövning av de frågor som bragts inför domstol. Detta skulle således tyda på att lagstiftarens avsikt varit att tillskapa ett förfarande, som innefattade tillbörliga garantier för en objektiv, rättslig prövning och som därför skulle leda till ett slutgiltigt avgörande av uppkomna anspråk (jfr JR Santessons votum i fallet). I 1949 års fall saknades uppenbarligen regler om ett visst administrativt förfarande, och detta kan faktiskt ha varit den främsta anledningen till att domstol ansågs vara kompetent i fallet. Kanske kan man uppställa den principen, att förekomsten av regler om ett bestämt administrativt beslutsförfarande och förekomsten av en förvaltningsdomstol som slutinstans vanligtvis förhindrar domstol att pröva samma fråga. Den omständigheten, att utformningen av kompetensreglerna i BehL medför att KR och RegR kan vara kompetenta att pröva ett anspråk, bör således ej i och för sig inverka på domstols kompetens. Eftersom KR:s och RegR:s kompetens överhuvudtaget omfattar mål om författningsreglerad ersättning av statsmedel (1 §, 4 p. BehL) kan det inträffa, att även allmän domstol har att pröva ersättningsanspråket. (Skulle en författning hänvisa den som gör anspråk på ersättning att vid tvist anhängiggöra talan hos domstol, skall besvären dock ej prövas av KR.) Från rättspraxis kan nämnas att RegR prövat mål om ersättning för kostnader för sjukvård åt sjöman och mål om skadestånd till följd av post- och järnvägsverksamhet och att detta ej utgjort hinder för domstol att pröva samma ersättningsfrågor.

Den omständigheten, att det slutliga administrativa beslutet kan fattas av regeringen, skulle — om man uteslutande ser till vilka rättsskyddsgarantier den klagande erbjudes — utgöra skäl för att generellt tillåta domstolstalan i dylika fall. Inom skatteområdet finns också exempel på att man tillåtit en restitutionstalan vid

⁶⁵ Om fallet, se ovan kap. VIII, § 6.

⁶⁶ Om fallet, se ovan kap. XI, § 3, II.

domstol, försåvitt ansökan om restitution skolat göras hos K.M:t i statsrådet (se kap. XI, § 3, II och § 6, I). Ett annat mål, om vilket kan erinras i detta sammanhang, är det ovan omnämnda flygsandsmålet NJA 1944 s. 507 (se kap. VI, § 1). I målet prövade domstol tvist om skyldighet för kronan att till delägarna avträda flygsandsfält, som kronan under senare hälften av 1700-talet omhändertagit för flygsandens bekämpande. Den rättspraxis, som tidigare analyserats, torde kunna medge uppställandet av den regeln att, om till följd av enskilda anspråk mot staten beslut i sista instans fattas av regeringen, presumptionen talar för att den som ej vinner bifall för sina anspråk äger få sin talan prövad i domstolsväg. Man bör dock ihågkomma, att domstolsvägen kan vara stängd till följd av andra omständigheter. I avsnittet III, B, 1) har således framhållits, att vissa typer av prövning (t. ex. prövning av renodlad diskretionär beskaffenhet eller av sakkunnig art) ej kan utövas av domstol, vilket gäller oavsett vilken eller vilka myndigheter som är anförtrodda prövningen.

2) Betydelsen av möjligheten att anföra kommunalbesvär

Kommunalbesvär kan i första hand anföras över beslut av kommunala representationer. Dessutom kan denna typ av besvär komma till användning i sådana fall, där beslut av kommunala nämnder ej kan överklagas genom anförande av förvaltningsbesvär. Kommunalbesvärsinstitutet skiljer sig i vissa viktiga hänseenden från förvaltningsbesvärsinstitutet. Besvärsrätt tillkommer exempelvis endast kommunmedlem och ingen annan. Vidare kan kommunmedlemmen medelst kommunalbesvär endast få prövat om ett åberopat besvärsfaktum kan hänföras under någon av kommunallagarnas besvärsgrunder. Ett bifall till besvären innebär blott att beslutet upphäves; besvärsmyndigheten, LSt eller RegR, saknar befogenhet att ändra innehållet.

Det finns flera moment i det anförda, som antyder att den omständigheten, att ett beslut varigenom en kommun avslagit enskilt subjekts anspråk kan överklagas genom anförande av kommunalbesvär, knappast utesluter en talan vid domstol rörande samma anspråk. Exempelvis bör det rimligtvis vara så, att *alla* enskilda subjekt och ej endast kommunmedlemmar skall kunna få sina yrkanden mot kommun prövade i rättslig väg. Vidare kan kommunalbesvärsprövningen ej likställas med en domstolsprövning, emedan kommunalbesvärsmyndigheten saknar befogenhet att dels ompröva beslutet i alla delar, dels pröva yrkande om åläggande för kommun att fullgöra en viss prestation.

Det svaga skydd som kommunalbesvärsinstitutet bereder enskilt subjekt gör det givetvis påkallat att tillåta en domstolstalan i sådana fall, där det administrativa avslagsbeslutet endast kan överklagas genom anförande av kommunalbesvär. Sannolikt är det överhuvudtaget ej tänkt, att institutet skall tjäna enskilda intressen. Avsikten med reglerna om rätt för kommunmedlem att anföra kommunalbesvär synes ursprungligen ha varit, att man velat skapa möjlighet för staten att utöva kontroll över den kommunala verksamheten samtidigt som man velat begränsa denna kontroll till sådana fall, där den påkallas av medborgarna. Huvudregeln i svensk rätt är otvivelaktigt att kärandens tillgång till kommunalbesvärsinstitutet ej hindrar domstol från att i sak pröva hans anspråk mot kommunen. Rättspraxis är på denna punkt entydig. Av det föregående har exempelvis framkommit

att, om ett kommunalt debiteringsbeslut endast kan överklagas genom anförande av kommunalbesvär, restitutionstalan kan komma under domstols prövning (se kap. XI, § 11). Vidare har undersökningen av rättspraxis visat, att oorganiserade kommunaltjänstemän i allmänhet äger få sin talan om åläggande för kommunen att utge ekonomiska förmåner prövad av domstol, då det kommunala avslagsbeslutet endast kan angripas med ordinära kommunalbesvär (se kap. IX, § 1, II, B). Kapitlet om ekonomiska anspråk i socialrätten (kap. VIII) har dessutom skildrat ett flertal situationer, i vilka den administrativa rättelsemöjligheten utgjorts av möjligheten att anföra kommunalbesvär och domstolstalan därför också varit möjlig.

3) Betydelsen av möjligheten att anföra formlösa klagomål

Sannolikt äger en överordnad myndighet upptaga formlösa klagomål, som syftar till ändring av lägre myndighets beslut, endast under förutsättning att den i egenkap av tillsynsmyndighet enligt uttryckliga författningsbestämmelser har rätt att ändra den lägre myndighetens beslut. Finns befogenheten utövas den ex officio. Klagomålen tjänar i princip såsom upplysningskälla för den överordnade myndigheten, som kan ingripa om den finner skäl därtill. Med formlösa klagomål kan den klagande i motsats till den som anför kommunalbesvär få yrkande om åläggande för det allmänna att fullgöra någon prestation underställt myndighets prövning.

När det gäller att bedöma, i vad mån möjligheten att anföra formlösa klagomål ansetts i praxis äga självständig betydelse för domstols kompetens, bör man lämpligen undersöka sådana fall, där det ej funnits möjlighet att vid sidan av möjligheten att framställa formlösa klagomål anföra sådana förvaltningsbesvär, som enligt vad ovan sagts vanligtvis utesluter domstolstalan. Av denna anledning bör man ej fästa avseende därvid, att allmän domstol saknat behörighet att pröva sådana yrkanden om utfående av förmåner på grund av obligatorisk socialförsäkring, vilka FR och riksförsäkringsverket ex officio äger upptaga. Ej heller bör man förknippa domstols obehörighet att pröva anspråk på utbekommande av socialhjälp med att LSt är utrustad med befogenhet att ålägga kommun att lämna obligatorisk socialhjälp. Väljer man däremot sådana fall, där avslagsbeslutet endast kan angripas genom anförandet av kommunalbesvär eller formlösa klagomål, bör det kunna framgå, om möjligheten att framställa formlösa klagomål ansetts inverka på domstols kompetens. Den praxis, som finns härvidlag, torde visa att den omständigheten, att någon äger anföra formlösa klagomål, ej betager honom rätten att därjämte föra talan vid domstol. Se härom mål anmärkta under kap. V, § 4 (mål om nyttjanderätt till gravplats) och kap. IX, § 1, II, D (mål om polismäns ekonomiska förmåner).

Det främsta skälet till att domstol bör vara kompetent, trots att frågan genom anförande av formlösa klagomål kan upptagas till prövning av överordnad myndighet, är att den enskildes klagomål saknar egentlig anhängighetsverkan. Den klagande får nämligen i princip anses vara utlämnad åt den högre myndighetens godtycke rörande bedömningen av frågan, om klagoskriften överhuvudtaget skall leda till någon åtgärd.

V. Sammanfattning

Resultaten av ovanstående undersökning rörande vilka faktorer, som i rättspraxis brukar inverka på lösningar av kompetensfördelningsproblem, torde lämpligen kunna sammanfattas på följande sätt.

Till en början kan konstateras att den i finsk rätt och förmodligen även i äldre svensk rätt förekommande metoden att undersöka om ett rättsförhållande är av privaträttslig eller offentligrättslig karaktär numera sällan tillämpas av de svenska domstolarna. Detta innebär bl. a. att partsställningen i ett mål ej brukar tillmätas någon självständig betydelse från kompetensfördelningssynpunkt. Den omständigheten, att två enskilda subjekt hänskjuter en tvist till domstols prövning, hindrar således inte att domstol kan avvisa talan och på så sätt lämna endast den utvägen öppen för sakens prövning, att endera parten gör ansökan hos behörig myndighet. Dessutom är domstol i princip kompetent att avgöra tvister mellan offentligrättsliga subjekt och detta även om tvisten är av det slag, att den ej gärna kan uppkomma mellan privaträttsliga subjekt.

Av de övriga två faktorer som undersökts är den som betecknats "domstolstals beskaffenhet" den primära. En domstol, som konfronteras med ett kompetensfördelningsproblem, bör i första hand försäkra sig om att talan ej är av den beskaffenhet, att redan innehållet i talan lägger hinder i vägen för en sakprövning. Det gäller härvid för domstolen att undersöka såväl yrkandet som grunden. En domstol kan nämligen stundom nödgas avvisa ett yrkande, då en prövning av detsamma skulle innebära, att domstolen kom att blanda sig i myndigheternas verksamhet. Det har ovan visat sig att domstol saknar kompetens att pröva yrkande om åläggande eller förbud för myndighet att fatta visst beslut. I allmänhet äger domstol ej heller kompetens att pröva en talan som går ut på att domstol måtte förklara förvaltningsbeslutet ogiltigt. Endast försåvitt domstol enligt uttryckliga författningsbestämmelser utrustats med rätt att upphäva ifrågavarande förvaltningsbeslut, har sådan prövning ansetts kunna ske. Oavsett om en avskedad statstjänsteman yrkar åläggande för myndigheten att återinsätta honom i tjänsten (se NJA 1924 s. 590) eller ogiltigförklaring av uppsägningsbeslutet (jfr NJA 1966 s. 164), kommer således det praktiska resultatet att bli detsamma, nämligen att hans talan avvisas. Skälet till att domstol, innan sakprövning sker, bör kontrollera grundens beskaffenhet är att tillämpningen av somliga typer av rättsnormer är undandragen domstols kompetens. Genom kontrollen bör domstolen kunna skaffa sig kännedom om vilka normer, som vid en saklig prövning av målet torde bli aktuella att tillämpa. Den prövning, som domstol ej äger utöva, kan som ovan framgått vara viss prövning av diskretionär natur, prövning av anspråk på utfående av bidrag eller understöd från det allmänna då dessa är av "gåvonatur" samt prövning som förutsätter viss sakkunskap. I praktiken brukar de omständigheter som part åberopar kunna föranleda tillämpning av både "domstols- och myndighetsregler". Under sådana förhållanden får domstol pröva talan i vad den grundar sig på "domstolsregler" men i övrigt avvisa den. I ett särskilt avsnitt har åskådliggjorts hur just variationer i grunden kan komma att påverka domstols kompetens.

Även om en domstolstalan i och för sig skulle ägna sig för domstolsprövning, kan domstol tänkas böra avvisa talan till följd av det sätt varpå talan om samma

sak prövas inom förvaltningen. I detta avseende bör man skilja mellan det fall, att staten eller kommun uppträder som kärende, och det fall, att enskilt subjekt har denna ställning. Vad gäller det förstnämnda fallet beror domstols kompetens på om någon myndighet kan fatta sådant beslut i frågan, som kan verkställas på samma sätt som domstols dom. Är det en enskild person, som uttar stämning å det allmänna eller å annan enskild person, synes domstol böra beakta vilka administrativa prövnings- eller rättelsemöjligheter, som stått eller står kärenden till buds. Undersökningen har i denna del klart visat, att förekomsten av möjlighet att anföra kommunalbesvär eller framställa formlösa klagomål ej kan avskära den enskilde från rätten att få sina anspråk underkastade domstolsprövning. I övrigt torde få anses gälla att, om det finns regler om ett bestämt administrativt beslutsförfarande samt besvärerna i sista instans kan komma under förvaltningsdomstols prövning, saken ej tillika kan dragas under domstols prövning. Blotta förekomsten av en förvaltningsdomstol i den administrativa besvärsordningen utestänger dock ej den enskilde från möjligheten att föra domstolstalan. Ej ens då RegR fungerat som högsta besvärsinstans, har domstolstalan således ansetts vara utesluten. Förvaltningsrättsreformen har ej inneburit någon ändring härutinnan. Således skall KR och RegR även i fortsättningen handlägga mål, i vilka deras beslut endast har karaktären av partsbesked, t. ex. löne- och pensionsmål, anmärkningsmål och mål om viss författningsreglerad ersättning. Dessutom synes vissa reformer under år 1971 ha fått till konsekvens att ytterligare typer av frågor kan prövas av såväl förvaltningsdomstol som allmän domstol. Numera kan t. ex. både KR och ordinär domstol pröva skadeståndskrav i fråga om förkommet eller skadat gods hos tullverket (se kap. IX, § 2, I). En lagändring i ShjL innebär att en kommuns debiteringsbeslut avseende inackorderingskostnaderna å ålderdomshem kan överklagas genom anförande av förvaltningsbesvär. Emellertid skall en kommun, som vill utverka en exekutionstitel mot den betalningsskyldige, alltjämt instämma talan till allmän domstol.

Givetvis kan det tyckas vara anmärkningsvärt, att man ej i samband med förvaltningsrättsreformen tagit tillfället i akt att meddela regler, som kunnat förhindra uppkomsten av dubbelkompetens. När man avstått härifrån har man förmodligen ansett, att man genom en reform ej lämpligen bör försämra redan existerande rättsskydd. Blir domstol exklusivt kompetent inom ett område, förlorar den enskilde rätten att på ett bekvämt och billigt sätt vinna rättelse i ett förvaltningsbeslut genom anförande av besvär hos en förvaltningsdomstol. Tillerkännes, å andra sidan, förvaltningsorganen exklusiv beslutanderätt, har den enskilde ej längre möjlighet att i en ordinär process under iakttagande av kontradiktoriska former göra sina anspråk gällande. Införandet av den nu antydda regeln skulle således komma att rubba grundläggande rättsskyddsprinciper. Men eftersom reformen också innehåller en organisatorisk nyhet skulle man eventuellt kunna sammankoppla en dylik regel härmed. Således har genom reformen tillskapats ett treinstanssystem av förvaltningsdomstolar, till vilket tidigare ej funnits någon motsvarighet i vårt land. Såsom regionala förvaltningsdomstolar fungerar LSR och LR, på mellanstadiet finns KR och såsom prejudikatinstans verkar RegR. I princip gäller att LSR:s och LR:s beslut alltid skall överklagas hos KR, vars beslut i sin tur endast kan överklagas hos RegR. De frågor, som hittills hänförts under detta treinstanssystem, har

varit frågor som är exklusivt förbehållna förvaltningen. Man skulle således kunna tänka sig en uttrycklig regel, att frågor tillhörande LSR:s eller LR:s avgörande ej fick underkastas prövning i annan ordning. Syftet med en dylik regel skulle naturligtvis i första hand vara att binda lagstiftaren, så att det för framtiden ej förelåg risk för att dessa organs kompetensområden utökades med frågor, som kan komma under allmän domstols prövning. Genom regeln skulle man skapa en viss klarhet i kompetensfördelningsproblemet och givetvis skulle man tillika förhindra uppkomsten av dubbelkompetens i fall, där rättssäkerhetskraven synes vara fullt tillgodosedda även på det lägre planet.

§ 3. Brottmålsprocessen

I. Grundläggande kompetensfördelningsprinciper

Under avd. II har kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet i frågor om straff behandlats från två synpunkter. Undersökningen har där omfattat frågorna dels i vad mån domstol och myndighet äger bedöma en och samma *gärning*, dels i vad mån domstol och myndighet äger tillämpa ett och samma *straffstadgande*. Vill man undersöka under vilka förutsättningar en allmän domstol är förhindrad att i brottmålsväg ådöma straff till följd av myndighets bestraffningsrätt, torde man lämpligast börja med att försöka besvara den senare frågan. Den förra frågan kan visserligen gälla tillämpningen av ett och samma stadgande, men den kan också avse tillämpningen av olika stadganden. Förhåller det sig så, att en gärning faller under dels ett stadgande, vars tillämpning ankommer på domstol, dels ett stadgande, vars tillämpning ankommer på myndighet, synes problemet i första hand gälla, om och i vad mån man bör tolerera positiva kompetenskonflikter. Så länge man håller sig till att undersöka tillämpningen av ett enda stadgande, är huvudfrågan den, om förekomsten av föreskrifter, som tillerkänner myndighet beslutanderätt, kan anses utesluta domstols allmänna befogenhet att ådöma straff. Härigenom kommer frågeställningen att i huvudsak bli densamma som för tvistemålsprocessen, nämligen huruvida den kompetens, som tillerkännes myndighet, skall vara exklusiv eller ej. Övergår man däremot till att undersöka tillämpningen av olika stadganden, kommer huvudfrågan att gälla, om den omständigheten, att myndighet eller domstol redan prövat gärningen, kan medföra verkningar å domstols respektive myndighets kompetens eller bedömning av ansvarsfrågan. I det senare fallet står det fullt klart, att både domstol och myndighet är kompetenta att bedöma om straff skall utmätas för gärningen. Härigenom kommer förhållandena att bli likvärdiga med dem som uppstår, då en ansvarstalan instämmer till domstol och det ifrågasättes, om samma talan redan är anhängiggjord hos domstol eller om frågan redan är rättskraftigt avgjord av domstol. Frågan om domstol i dylika fall skall upptaga talan till saklig prövning regleras ju ej av RB:s forumbestämmelser utan av bestämmelserna om *lis pendens* och *res judicata*.

I den för brottmål stadgade ordningen kan allmän domstol, som tidigare anförts, pröva talan om ansvar för brott, särskild rättsverkan av brott, utdömande av förelagt vite och intagning i arbetsanstalt enligt lag 4/6 1964 (nr 450) om åtgär-

der vid samhällsfarlig asocialitet. Bortsett från den sistnämnda typen av talan är domstols kompetens ej bestämd att gälla tillämpningen av en viss författning. Det tillhör således domstol att i allmänhet avgöra frågor om ansvar för brott, särskild rättsverkan av brott och utdömande av förelagt vite. Eftersom man med brott menar gärning, för vilken i författning är stadgat straff, dvs. böter, fängelse, suspension, avsättning eller disciplinstraff för krigsmän (se 1: 1, 3 BrB), bör de kompetensstadganden, som skall uppmärksammas, främst vara sådana stadganden, i vilka myndighet tillerkännes befogenhet att besluta om någon av de nämnda strafftyperna eller om annan rättsverkan, som jämte straff kan följa å brott i nyssnämnda mening, eller att utdöma vite.

Äger en myndighet enligt uttryckliga bestämmelser ådöma straff med tillämpning av ett visst straffstadgande, har den tidigare genomgången av rättspraxis visat, att domstol saknar befogenhet att tillämpa samma stadgande. Se ovan kap. XIV, § 1, I, B. Det främsta skälet för upprätthållande av en dylik regel torde, som påpekades i samband med genomgången av rättspraxis, vara att den enskilde ej bör ut sättas för risken att bli dubbelt bestraffad. Som tidigare också nämnts torde en myndighet, bortsett från befogenheten för vissa förvaltningsdomstolar att ådöma straff för rättegångsförseelser, för närvarande sakna kompetens att utmäta straff, varför principen i och för sig endast är av teoretiskt intresse (se dock nedan om analogisk tillämpning av principen på andra områden). Emellertid kan man, som ovan påpekats (kap. XIV, § 1, I), eventuellt också uppfatta de nya skatterättsliga sanktionerna, skattetillägg och förseningsavgifter, såsom straff. I så fall skulle ifrågavarande princip vara att tillämpa så, att vederbörande myndigheter är exklusivt behöriga att besluta i frågor rörande utmätande av dylika sanktioner.

Regeln, att domstol saknar kompetens att tillämpa ett straffstadgande, vars tillämpning enligt uttryckliga bestämmelser är anförtrodd myndighet, bör analogivis också gälla för fall, där det enligt uttryckliga bestämmelser ankommer på myndighet att utdöma vite. Detta innebär att myndighets kompetens att utdöma vite bör utesluta den behörighet, som domstol i allmänhet har i detta avseende. Se ovan kap. XIV, § 4, II.

På samma sätt torde den regeln gälla att, om en myndighet skall besluta rörande viss annan rättsverkan än straff, myndigheten är exklusivt behörig därtill. Exempelvis bör det falla utanför domstols kompetens att besluta om förlust av körkort eller läkar- eller tandläkarlegitimation. Å andra sidan torde den omständigheten, att domstol genom uttryckliga författningsbestämmelser tillagts befogenheten att bestämma särskild rättsverkan, innebära att myndighet, även om myndigheten är behörigt organ då frågan ej äger samband med begånget brott, saknar kompetens att besluta om dylik rättsverkan. Exempelvis har av vad som ovan sagts under avd. II (kap. XI, §§ 8 och 9) bl. a. framgått att den myndighet, som i normala fall är beskattningsmyndighet, saknar kompetens att debitera automobil- eller hundskatt, om frågan om skattskyldighet uppkommit i samband med åtal för brott mot respektive författning.

II. Domstols kompetens att pröva andra frågor än själva ansvarsfrågan

Samhällsintresset kräver stundom att gärningsmannen ej endast ådömes ordinär brottspåföljd utan även åläggas att underkasta sig viss åtgärd eller förhålla sig på visst sätt. Yrkanden härom kan härröra från åklagaren, men även annan myndighet kan uppträda i rättegången och rikta anspråk mot gärningsmannen. På så sätt kan frågor, vilka när de förekommer utan samband med åtal för brott brukar avgöras av myndighet, bringas under domstols prövning.

Först och främst kan det vara stadgat, att domstol i anledning av viss brottslig gärning äger bestämma viss rättsverkan utöver själva den ordinära brottspåföljden. Numera brukar man som tidigare nämnts kalla denna sanktionsform för särskild rättsverkan (se 1: 8 BrB). Som exempel kan anföras förvisning av utlänning och åläggande att utge automobils katt, dubbel hundskatt, jaktvårds- eller älgavgift. Materiellt sett motsvarar förvisningen de administrativa rättsinstituten avvisning, förpassning och utvisning. Vidare ankommer det på myndighet att debitera nyssnämnda skatter eller avgifter, när de saknar samband med åtal för brott. Förmodligen äger domstol besluta om särskild rättsverkan endast om brottet enligt uttryckliga författningsbestämmelser kan föranleda dylik verkan. Domstol har exempelvis ansetts sakna befogenhet att utdöma ett skatte- eller avgiftsbelopp, om vilket det ej funnits regler att beloppet kunnat utdömas i anledning av viss konstaterad brottslighet (se NJA 1952 s. 89). Om rättsfallet, se ovan kap. XI, § 12, II, B. I den mån det gäller sådana sanktioner, som kan bli föremål för nåd, torde denna princip kunna härledas redan ur den hävdvunna straffrättsmaximen ”nulla poena sine lege”.

Vidare kan det anspråk, som det allmänna riktar mot gärningsmannen, vara att uppfatta som ett enskilt anspråk i anledning av brott och således vara av det slag, att det lika väl kunnat framställas av ett enskilt subjekt. Vanligtvis gäller talan om enskilt anspråk ersättning för uppkommen skada, men även andra typer av yrkanden, såsom krav på återställande av viss egendom eller undanröjande av anordning som olagligen uppförts, kan prövas såsom enskilt anspråk i anledning av brott. I praktiken har det hänt att, om det allmänna konstruerat sin talan som en skadeståndstalan, domstol prövat yrkandet att utbetomma penningbelopp motsvarande det skatte- eller avgiftsbelopp, som genom det brottsliga förfarandet undandragits det allmänna (se t. ex. NJA 1921 s. 341, 1926 s. 214 och 1957 s. 757). Likaså äger domstol, som konstaterat att den tilltalade genom brottsligt förfarande utbetommit sociala bidrag eller understöd, ålägga denne att återbetala vad han sålunda tillskansat sig.¹ Emellertid bör man hålla i minnet, att RB:s regler om enskilt anspråk förutsätter, att anspråket fristående skall kunna prövas i tvistemålsväg. Detta innebär särskilt vad gäller skatter eller avgifter att myndighets debiteringsbeslut måste sakna exigibilitet. Se härom ovan § 2, III, A.

Det allmänna kan emellertid även i andra fall än de nämnda tänkas ha intresse av att en gärningsman i själva brottmålet blir ålagd att fullgöra viss prestation eller

¹ Se här till Wallén SvJT 1963 s. 338 f. Den omständigheten, att HR i det av Wallén anförda notisfallet NJA 1962 B 5 endast förpliktat den tilltalade att återbetala halva sjukpenningen, torde uteslutande ha berott på att HR ansåg att talan, i vad den avsåg andra hälften, ej fördes i anledning av den brottsliga gärningen.

eljest bete sig på visst sätt. Skulle det härvid finnas författningsbestämmelser, att en myndighet äger meddela visst föreläggande eller förbud — vilken befogenhet då brukar kunna utövas oavsett om brott blivit begånget eller ej — saknar domstol i princip kompetens att besluta i samma frågor. Konsekvensen skulle eljest bli att domstolen satte sig i myndighetens ställe och utövade dess beslutanderätt. Exempelvis har det vid genomgången av rättspraxis rörande byggnads mål (kap. VI, § 4, II) framkommit, att domstol ansett sig sakna befogenhet att i sammanhang med prövning av ansvarstalan pröva yrkande om åläggande att ändra olovligen utförd byggnadsåtgärd; denna uppgift är som bekant anförtrodd byggnadsnämnd. Om det till äventyrs skulle saknas bestämmelser, att någon viss myndighet äger fatta det ifrågasvarande beslutet, är det en synnerligen intrikat fråga, om domstol verkligen skall anses ha en allmän befogenhet att förordna om den tilltalades skyldigheter gentemot staten eller kommun. Det är naturligtvis här fråga om sällsynta undantagsfall, där lagstiftaren närmast av förbiseende ej lämnat upplysningar om behörigt organ. När det gäller att bedöma domstols kompetens i förevarande avseende synes man i första hand böra beakta, att en myndighet enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer ej utan författningsstöd äger fatta betungande beslut mot enskild. Härav följer, att om även domstol skulle vägra att medverka till att föreläggandet eller förbudet meddelades det skulle komma att saknas möjligheter att rikta åläggande eller förbud mot den tilltalade. Det skulle kunna uppkomma situationer, där man kunde väl straffa en person men ej ålägga honom att undanröja följderna av brottet. Från denna synpunkt kan det tyckas vara skäl att, om det eljest saknas tvångsmedel, tillerkänna domstol en allmän befogenhet att i det allmännas intresse rikta åläggande eller förbud mot en brottsling. Mot ett dylikt resonemang kan man dock invända att, om domstol tillägges en dylik befogenhet, den enskilde skulle utestängas från möjligheten att i förväg kunna bedöma vilka följder som är förknipade med ett brott. Som nämnts kan domstol efter BrB:s tillkomst bestämma särskild rättsverkan i anledning av brott *endast försåvitt det är stadgat härom*.

Skall domstol överhuvudtaget vara kompetent, krävs det uppenbarligen att yrkandet hänför sig till det händelseförlopp, som åklagaren bragt under domstols prövning. I ett dylikt fall kan nämligen den tilltalade beräknas ha haft någon möjlighet att taga med i beräkningen, att hans handlande eller underlåtenhet skulle kunna föranleda ett åläggande eller förbud. Detta innebär att de åtgärder, som domstol skulle kunna tänkas äga föreskriva, bör grunda sig på själva brottsbeskrivningen, ur vilken då även den tilltalade, innan han begick brottet, bör ha kunnat utläsa, att det sakläge hans åtgärder eller beteende skulle kunna komma att framkalla ej tolereras av samhället.

I rättspraxis från tiden före ikraftträdandet av BrB finns exempel på att domstol oberoende av författningsstöd ansett sig vara befogad att ålägga den tilltalade att företaga handlingar, som enligt vad ovan sagts kunnat föras tillbaka på själva brottsbeskrivningen. Vid genomgången av rättspraxis rörande vägmål (kap. VII) har det exempelvis framkommit, att en domstol förr ägde ålägga en tilltalad att ändra eller borttaga byggnad, som uppförts för nära väg, eller att vidtaga åtgärder med grop eller grav, som var lagd för nära väg. Vidare har domstol före tillkomsten av 1923 års brandstadga i samband med ådömande av böter för underlåtenhet att fullgöra föreläggande vid brandsyn ålagt den tilltalade vid vite att vidtaga de

ifrågavarande åtgärderna (se NJA 1898 s. 44, 1908 s. 497 och 1911 B 797). Dessutom ansågs domstol i notisfallet NJA 1946 B 1179,² där ansvar yrkades för förseelse mot lag 12/6 1942 (nr 350) om fornminnen, äga förplikta den tilltalade att bortflytta å ett gravfält uppförda byggnader samt att återställa skadad gravhög i dess förutvarande skick.

Framställer enskild person anspråk mot en tilltalad är det naturligtvis nästan alltid fråga om ett enskilt anspråk. Helt uteslutet är det dock inte att en enskild person kan ha anspråk, som ej är av enskild natur och tillika ej kan prövas av myndighet. Från rättspraxis kan nämnas att domstol i äldre rätt ägde kompetens att i brottmålet ålägga en felande tjänsteman att utge allmän handling.³ Innan de gällande besvärslagarna infördes, saknades annan möjlighet att vinna rättelse, då handlingar utlämnades vägrades. Det skall dock påpekas att talan om utbekommande av handlingar även synes ha kunnat föras utan samband med åtal, vilket tyder på att talan kan ha ansetts gälla ett enskilt anspråk. Till det anförda, se rättsfallen NJA 1899 s. 191, 1905 s. 368, 1913 s. 257 och 1914 s. 506.

En intern straffrättslig fråga är i vad mån de brottspåföljder BrB anvisar kan inrymma befogenhet för domstol att meddela föreskrifter, som sakligt sett innebär ålägganden eller förbud avseende att undanröja följderna av brottet. I en dom till skyddstillsyn äger domstol meddela föreskrifter beträffande den dömdes livsföring under prövotiden. Dylika föreskrifter skall enligt 26: 15 BrB vara ägnade att främja den dömdes anpassning i samhället och får således ej innehålla ytterligare påföljd för brottet. Således bör en domstol — med tanke på det ovannämnda fornminnesfallet — sakna befogenhet att såsom lydadsföreskrift vid skyddstillsyn ålägga den tilltalade att återställa rubbat fornminne.

§ 4. Blandad tviste- och brottmålsprocess

Föres på grund av stadgande i lag eller författning i mål, som ej angår allmänt åtal, talan å det allmännas vägnar av allmän åklagare eller annan myndighet och avser ej talan tillvaratagande av kronans eller annans enskilda rätt, skall målet enligt 20 § RP i vissa avseenden behandlas som brottmål men i övrigt som tvistemål. En dylik talan kan i vissa fall ha karaktären av talan om konstitutiv dom och då bl. a. gälla fråga om upphävande av förvaltningsbeslut (se t. ex. 11 §, 2 mom. och 41 §, 2 mom. GruvL samt 31 § mönsterskyddslag 29/6 1970 (nr 485)). Vidare kan syftet med en talan enligt 20 § RP vara att få någon ålagd att fullgöra en föreskriven skyldighet, t. ex. att insända vissa handlingar för registrering i aktiebolagsregistret (217 § ABL 1944) eller att vidtaga åtgärder för erhållande av nöjaktigt skogstillstånd (20 § SkogsvL 1948). Vissa typer av talan, som här avses, kan i vissa fall föras i samband med ansvarstalan och kommer i så fall att gälla fråga om beslutande av särskild rättsverkan i anledning av brott.

Från kompetensfördelningssynpunkt är förevarande ordning för prövning av det allmännas anspråk i och för sig relativt ointressant. Är det stadgat, att en viss talan skall föras vid domstol, kommer det att bli en intern processrättslig fråga om talan

² Se närmare om fallet i NJA 1947 s. 119.

³ Se härom SOU 1927: 2 s. 32, 37, 1935: 5 s. 37 f och KPr 1936 nr 140 s. 41 ff.

skall prövas i ordinär tvistemålsväg eller i den ordning som 20 § RP anvisar (eller eventuellt kanske i den för domstolsärenden stadgade ordningen). Jfr JO 1962 s. 127. Skulle det saknas bestämmelser om var en viss talan av det allmänna skall anhängiggöras, kan bestämmelserna i 20 § RP knappast anses innebära att domstol äger pröva andra typer av talan än dem som enligt vad tidigare sagts kan handläggas i tvistemålsordning.

Kap. XVI. Kompetenskonflikter

Termen kompetenskonflikt användes i denna framställning i en vidsträckt betydelse, som innebär att ”konflikt” kan beteckna antingen kollision eller oenighet. Med positiv kompetenskonflikt avses nämligen det förhållandet, att domstols och myndighets kompetens *kolliderar* därigenom, att båda organen anser sig behöriga att till prövning upptaga talan om samma sak. Sågs att kompetenskonflikten är negativ, innebär detta, å andra sidan, att domstol och myndighet är *oense* rörande behörigheten att avgöra en viss typ av mål eller ärende, så att inget av organen vill upptaga en viss fråga till saklig prövning.

Kallenberg är en av de få författare, som ansett det vara nödvändigt att bestämma begreppet kompetenskonflikt.¹ Med kompetenskonflikt förstår Kallenberg det förhållandet, att domstol och myndighet är av olika mening angående behörigheten att avgöra ett mål. Härigenom kommer Kallenberg och jag att använda begreppet positiv kompetenskonflikt i olika betydelser. Enligt Kallenberg föreligger en positiv kompetenskonflikt endast i sådana fall, där domstol och myndighet vardera under antagande att vara exklusivt kompetent tillägger sig själv behörighet i fråga om samma mål. För egen del menar jag med begreppet den kollision, som överhuvudtaget uppstår mellan domstols och myndighets kompetensområden, om båda anser sig äga pröva talan om samma sak. Positiva kompetenskonflikter kan enligt min terminologi uppkomma, oavsett om de inblandade organen anser sig själva exklusivt behöriga eller ej.

Den betydelse jag här inlägger i begreppet positiv kompetenskonflikt synes vara den numera förhärskande.² Emellertid leder denna vidsträckta begreppsbestämning till att man i vissa fall kan nödgas skilja mellan två huvudtyper av positiva kompetenskonflikter; se härom nedan avsnitt § 1, II.

§ 1. Positiva kompetenskonflikter

I. Begreppet ”positiv kompetenskonflikt”

Enligt den terminologi, som begagnas i avhandlingen, menas med positiv kompetenskonflikt det förhållandet, att såväl domstol som myndighet i ett visst fall anser sig vara behöriga att pröva talan om samma sak. Denna bestämning torde i sin tur kräva en närmare redogörelse för innebörden av begreppet ”samma sak”. Vi vet från processrätten, att beträffande domstolsprocessen finns regler, som förbjuder domstol att under pågående rättegång eller senare pröva en ny talan om *samma sak*. Det är uppenbart, att tillämpningen av dessa regler, dvs. RB:s regler om lis pendens och res judicata, förhindrar uppkomsten av positiva kompetenskonflikter mellan *domstolar*. Ett studium av tillämpningsområdet för dessa regler bör ge en

¹ Kallenberg I s. 57.

² Se t. ex. Ulne FT 1938 s. 335 ff, Sundström SvJT 1952 s. 349 ff och Sundberg s. 410 f.

viss uppfattning om under vilka grundläggande förutsättningar det anses föreligga en positiv kompetenskonflikt mellan domstolar och således en talan om samma sak. Resultatet härav torde sedermera i sina huvuddrag kunna ligga till grund för en utredning av vad uttrycket "samma sak" bör beteckna, då man talar om förekomsten av positiva kompetenskonflikter mellan domstol och myndighet.

Inom civilprocessrätten brukar man skilja mellan rättskraftens positiva och negativa funktion. I förevarande kapitel intresserar endast den senare funktionen, som således verkar så, att en rättskraftigt avgjord fråga ej får ånyo upptagas till prövning. Rättskraftens positiva funktion innebär att domen kan läggas till grund för framtida avgöranden utan att den avdömda saken underkastas ny prövning. Även denna sida av rättskraften har en viss motsvarighet i förhållandet mellan domstols och myndighets avgöranden. I det senare avseendet kommer frågan att gälla, i vad mån tidigare förvaltningsbeslut eller domstolsavgöranden skall ligga till grund för domstols respektive myndighets avgöranden. Denna fråga kommer dock att behandlas först i nästföljande kapitel.

Nyssnämnda regler vad gäller tvistemål innebär bl. a. att, så länge ett mål är anhängigt vid en domstol, ny talan om samma sak ej får upptagas till prövning av denna eller annan domstol (se 13: 6 RB) respektive att fråga, som rättskraftigt avgjorts, ej ånyo får upptagas till prövning av domstol (se 17: 11, 3 st. RB). Det är en synnerligen omdebatterad fråga i doktrinen, efter vilken princip man bör tillämpa stadgandet i 17: 11 RB. Vissa författare rekommenderar en metod, enligt vilken man skall utforska, om det föreligger identitet mellan processföremålen, medan andra menar, att res judicata-frågor bör besvaras med hänsyn till huruvida en senare dom, varigenom talan bifölls, skulle komma att åsidosätta den tidigare domen.¹ Det är ju bekant för envar jurist, att förevarande problem är ett av de mest intrikata problemen i juridiken. En detaljgranskning av den diskussion, som i processrätten förts rörande res judicata-problemet, skulle kanske tillföra undersökningen vissa synpunkter, som eventuellt skulle kunna utnyttjas, då det gäller att bestämma innebörden av begreppet "samma sak" i förhållandet mellan domstol och myndighet, men en sådan granskning får här av vissa skäl lämnas åsido. Det främsta skälet är att man ej kan förvänta, att dylika synpunkter kommer att visa sig vara ägnade att ligga till grund för en exakt bestämning av begreppet "positiv kompetenskonflikt" mellan domstol och myndighet. På sin höjd äger man förut-sätta, att de kan bibringa begreppet ett mera nyanserat innehåll än det jag i fortsättningen kommer att nöja mig med. Det arbete och den tid, som det skulle kräva att upptaga res judicata-problemet till närmare behandling, har jag därför bedömt ej stå i rimlig proportion till de resultat, som jag *möjligen* skulle kunna utvinna.

I syfte att erhålla visst material för att i någon mån kunna ange, under vilka grundläggande förutsättningar man har anledning att tala om förekomsten av en positiv kompetenskonflikt mellan rättstillämpande organ, skall dock i all korthet anmärkas några karakteristiska drag hos de båda instituten. För att en domstol skall avvisa en talan med tillämpning av ifrågavarande regler erfordras för det

¹ Se exempelvis å ena sidan Ekelöf Grundbegrepp s. 86 ff samt å andra Olivecrona Domen s. 136 ff och Olivecrona Rätt och dom s. 222 ff.

första, att *yrkandet* är av samma slag som i den pågående eller tidigare processen. Vidare krävs det i allmänhet, att jämväl *grunden* skall ha återopats i det andra målet. Slutligen brukar man iakttaga den regeln, att en dom kan vara bindande endast för *parterna*. Ifrågavarande avvisningsregler kan dock som bekant även vara tillämpliga i fall, där yrkandet ej är av samma innehåll eller baseras på exakt samma grund som i den tidigare rättegången. Om ett visst käromål i en tidigare rättegång bifallits, kommer svarandens talan i en senare rättegång, om talan skulle avvisas till följd av reglerna om res judicata, att i princip svara mot kärandens yrkande i den första rättegången *men knappast ha samma innehåll som detta*.² Har svaranden förpliktats fullgöra en prestation, kan han i den nya rättegången tänkas yrka *åläggande för den andre att återställa prestationen* eller att han skall *förklaras ej vara skyldig* att prestera det som han ålagts i den tidigare domen. Hans yrkande kommer således att väsentligen skilja sig från det yrkande, som hans motpart framställt i den förra rättegången; snarare kommer hans yrkande att få ett rakt motsatt innehåll. Vidare kan en kärande, vars käromål i en tidigare rättegång ogillats, få ett nytt käromål avvisat med tillämpning av reglerna om res judicata, trots att de fakta som anföres ej tidigare återopats.³ Res judicata-reglerna skall nämligen i vissa fall tillämpas, om det kan ha funnits möjlighet för käranden att redan i den första rättegången återropa ifrågavarande fakta. Ej heller gäller alltid den regeln, att domen endast utgör ett rättegångshinder i förhållande till part.⁴

RB:s brottmålsregler rörande lis pendens och res judicata stadgar, att nytt åtal mot den tilltalade ej får väckas för gärning, för vilken han redan står under åtal (se 45: 1, 3 st. RB) respektive att, sedan tid för talan mot dom utgått, fråga om ansvar å den tilltalade för gärning, som prövats genom domen, ej ånyo får upptagas (se 30: 9 RB). Tillämpningen av ifrågavarande stadganden kräver framför allt, att man fastställer innebörden av begreppet gärning. Talan om samma sak torde här föreligga, i den mån ett nytt åtal kan anses avse samma gärning som det tidigare åtalet.⁵

Den översiktliga genomgången av RB:s regler om lis pendens och res judicata har i första hand visat att, om man vill försöka ange under vilka grundläggande förutsättningar det kan anses föreligga positiv kompetenskonflikt mellan rättstillämpande organ, man bör skilja mellan det fall, att domstolstalan skall handläggas i tvistemålsväg, och det fall, att denna talan skall handläggas i brottmålsväg. Uppgiften att bestämma nämnda förutsättningar ställer sig från teoretisk synpunkt relativt enkel i det fallet, att domstolsrättegången skall följa brottmålsprocessens regler. Härvidlag föreligger en positiv kompetenskonflikt, därest en och samma *gärning* bragts under såväl domstols som myndighets prövning.

Vad gäller det fall, att domstolstalan skall prövas i tvistemålsväg, är det en synnerligen vansklig uppgift att ens teoretiskt försöka ange förutsättningarna för en

² Se Olivecrona Rätt och dom s. 298.

³ Olivecrona Rätt och dom s. 314 ff.

⁴ Olivecrona uppställer t. o. m. den motsatta huvudregeln, att även tredje man skall omfattas av domens negativa rättskraft. Se Olivecrona Rätt och dom s. 333 f.

⁵ I doktrinen diskuterar man ingående den rätta frågeställningen. Se härom Olivecrona Rättegången s. 145 ff. Min avsikt är givetvis ej att komma med något bidrag till denna diskussion. Den problemställning jag här antyder är formulerad i nära anslutning till lagtexten och ej avsedd att kunna ligga till grund för den faktiska tillämpningen av 30: 9 RB.

positiv kompetenskonflikt mellan domstol och myndighet. I processrätten är man, som antytts, knappast överens i de grundläggande frågorna rörande tillämpningen av res judicata-reglerna, och inom denna disciplin har man dock den fördelen, att problemet hänför sig till organ av enhetlig typ. Den som undersöker i vad mån ett visst förhållande kan betecknas som positiv kompetenskonflikt mellan domstol och myndighet konfronteras vanligtvis med två helt skilda typer av talan och avgöranden. Vid en generell undersökning av frågan kommer det dessutom att uppstå särskilda svårigheter till följd av att myndigheterna sinsemellan äger pröva olika typer av talan och fatta olika typer av beslut. Härav följer att frågan, i vad mån en talan hos domstol avser samma sak som en tidigare talan hos myndighet eller vice versa, som regel får besvaras allt efter omständigheterna i det särskilda fallet. Vill man nödvändigtvis uppnå någon grad av exakthet i bestämningen av begreppet "positiv kompetenskonflikt" mellan domstol och myndighet, synes den enda framkomliga vägen vara att undersöka en mångfald rättsområden för att ur dessa försöka framvaska eventuella gemensamma komponenter. Risken får emellertid bedömas vara ytterst stor, att det kommer att visa sig, att omständigheterna i de enskilda fallen är av alltför speciell natur för att kunna tjäna som underlag för generella slutsatser. Med hänsyn till problemets kasuistiska karaktär anser jag det vara tillräckligt att endast ge vissa antydningar om hur ett förhållande principiellt bör vara beskaffat för att man skall kunna säga, att det föreligger en positiv kompetenskonflikt mellan domstol och myndighet.

Det sätt, varpå man i lagtext och i doktrin försökt bestämma om en talan vid domstol rör samma sak som en talan i en pågående eller tidigare domstolsrättegång, föranleder mig att anknyta begreppsbestämningen till de tre faktorerna yrkandet, grunden och parterna.

I första hand torde man böra uppställa det kravet, att det skall vara fråga om ett yrkande, som innehållsmässigt motsvarar det tidigare framställda yrkandet. Med ledning av vad som angivits gälla inom processrätten bör man då anse, att domstols och myndighets behörighetsområden kolliderar i sådana fall, där staten eller kommun vid domstol kan yrka åläggande för enskild person att återställa den prestation myndighet tidigare tillerkänt honom eller där enskild person, som ställt sig till efterrättelse ett betungande förvaltningsbeslut, kan få en restitutionstalan prövad av domstol. Sannolikt bör man också anse kompetenskonflikt föreligga, om den tredje man som beröres av förvaltningsbeslutet utnyttjar sin rätt att föra talan vid domstol om upphävande av beslutet eller förklaring att det saknar rättsverkningar. Det förhållandet, att en person hos myndighet yrkat registrering i ett visst hänseende och en tredje man hos domstol yrkar registrerings upphävande, bör — om både myndighet och domstol anser sig kompetenta — följaktligen uppfattas som en positiv kompetenskonflikt, trots att yrkandena ej äger samma innehåll.

Vidare — om man återgår till de tre faktorerna — bör yrkandet i huvudsak baseras på den grund som tidigare åberopats. I processrätten avser man härmed, att det i stort sett skall anföras samma fakta som i den tidigare processen. Vad gäller förutsättningarna för positiv kompetenskonflikt mellan domstol och myndighet torde man däremot böra kräva ej endast att samma fakta skall presenteras för både domstol och myndighet utan dessutom att dessa fakta skall föranleda domstol och myndighet att tillämpa samma rättsnormer. Åberopar part samma omständig-

heter inför två eller flera domstolar, skulle domstolarna, om de samtliga upptog talan till saklig prövning, nödgas tillämpa samma rättsregler och således pröva tvistefrågan från samma synpunkter. I detta fall erfordras inte att man särskilt anmärker, att det skall vara fråga om en tillämpning av samma rättsnormer. De fakta, som part med endast obetydliga avvikelser anfört inför såväl domstol som myndighet, behöver däremot ej föranleda dessa organ att tillämpa samma rättsregler. Stundom kan åberopandet av dessa fakta nämligen medföra, att domstol tillämpar ordinära privaträttsliga regler och myndighet speciella rättsregler, med vilka domstol ej får taga befattning. På så sätt kommer domstol och myndighet vanligtvis att få pröva talan från olika synpunkter, varför förhållandet dem emellan knappast kan betecknas som en positiv kompetenskonflikt. Exempelvis uppstår ej positiv kompetenskonflikt mellan domstol och hälsovårdsmyndighet, därför att båda organen upptar till prövning ett yrkande om åtgärder mot en fastighetsägare, som påstås utnyttja sin fastighet till men för närboende. Domstols resp. myndighets prövning kommer nämligen att fullgöra olika uppgifter på så sätt, att domstolen skall pröva frågan från grannelagsrättslig synpunkt och myndigheten från hälsovårdssynpunkt.

Vad slutligen gäller den tredje faktorn, parterna, kan man uppenbarligen ej laborera med den regeln, att det skall vara samma parter, som uppträder inför såväl domstol som myndighet. Som bekant finns det i förvaltningsförfarandet vanligtvis endast *en* part. Vid dylikt förhållande bör man anse sig ha att göra med positiva kompetenskonflikter redan i sådana fall, där det allmänna vid domstol uppträder som motpart till den som varit part i motsvarande förvaltningsmål, dock att man måste kräva, att det allmänna organet är staten, om statlig myndighet fattat beslut, och vederbörande kommun, om beslutet härrör från kommunal myndighet. Vidare bör man uppfatta situationen som en positiv kompetenskonflikt, om de subjekt som tvistar inför domstol är dels den som varit part inför myndigheten och dels en tredje man som beröres av det administrativa beslutet på ett sådant sätt, att han om annat ej är uttryckligen stadgat bör vara besvärberättigad i motsvarande förvaltningsmål.

II. Olika typer av positiva kompetenskonflikter

Med avseende å det sätt, på vilket en positiv kompetenskonflikt kan uppstå, kan man skilja mellan två huvudtyper av konflikter. Först och främst kan oenighet mellan domstol och myndighet rörande den inbördes kompetensfördelningen leda till att det i ett visst fall uppstår positiv kompetenskonflikt dem emellan. Detta kan ske på så sätt, att det organ, hos vilket talan sist anhängiggöres, menar att det andra organet saknat kompetens och därför prövar talan, ehuru denna angår den sak, som det andra organet föreställt sig vara exklusivt kompetent att avgöra. Vidare kan konflikt uppstå till följd av att gällande kompetensfördelningsregler medger att domstol och myndighet prövar talan om samma sak. I det förra fallet uppkommer konflikten, då två organ anser sig kompetenta att pröva samma fråga på grund av olika tolkning av kompetensreglerna eller olika bedömning av de konkreta fakta som grundar kompetensen. Konflikten är här ej åsyftad av lagstiftaren utan kan sägas vara ett "olycksfall i arbetet". I det senare fallet är de två organens

kompetens i samma fråga en oundviklig följd av gällande rättsregler. Orsaken ligger här i rättsreglernas konstruktion, och "felet" är i princip lagstiftarens, även om han kanske ej alltid har tänkt på saken. Enligt den terminologi Kallenberg begagnar bör endast den typ av konflikt, som uppstår till följd av oenighet mellan domstol och myndighet, kallas positiv kompetenskonflikt. Se härom inledningen till kapitlet. I modern doktrin arbetar man dock vanligtvis med ett vidsträcktare begrepp "positiv kompetenskonflikt", varför man eventuellt skulle kunna beteckna ifrågavarande typ av konflikt såsom *positiv kompetenskonflikt i inskränkt mening*. Det förhållandet, att tillämpningen av gällande kompetensfördelningsregler medför att domstol och myndighet kommer att pröva talan om samma sak, skulle då lämpligen kunna betecknas såsom *konkurrerande kompetens*.

Positiv kompetenskonflikt i inskränkt mening, som i så måtto påminner om den negativa kompetenskonflikten, att de rättstillämpande organen har skilda uppfattningar i frågan om den rätta gränsdragningen mellan deras behörighetsområden, kommer att nedan avhandlas i avsnitt III.

Vad gäller konkurrerande kompetens finns motsvarande förhållande i fråga om kompetensfördelningen mellan domstolar inbördes. Förutsättningarna för uppkomst av konflikt är i båda fallen, att gällande forumregler stadgar rätt för vardera organet att handlägga ifrågavarande mål eller ärende. Som bekant förhindrar dock RB:s regler om lis pendens och res judicata, att en domstol ingår i saklig prövning av talan rörande en sak, som är föremål för annan domstols prövning eller redan blivit avgjord av domstol. I avsnitt IV avser jag att undersöka, om det finns liknande regler eller andra regler rörande förhållandet mellan domstol och myndighet, och i den mån sådana regler saknas diskutera om det finns något behov av att införa regler.

En speciell typ av konflikt sammanhänger därmed, att det på grund av ny lagstiftning skett en överflyttning av vissa grupper av mål eller ärenden från ett organ till ett annat. Konflikt kan i ett dylikt fall uppstå, om talan rörande en sak, som redan varit föremål för prövning i äldre ordning, ånyo anställes. Har domstol exempelvis ersatt en myndighet inom ett visst rättsområde, kan talan om en sak, som myndighet med stöd av en äldre författning prövat, bli anhängiggjord hos domstol. Och på samma sätt kan hos en myndighet, sedan denna trätt i domstols ställe, göras ansökan i en sak, som domstol innan lagändringen skedde avgjort genom lagakraftvunnen dom. Ifrågavarande konflikttyp, som således främst karakteriseras av att både domstol och myndighet varit exklusivt kompetenta att vid respektive tidpunkt taga befattning med målet eller ärendet, kommer att nedan behandlas i avsnitt V. I förhållande till de två tidigare nämnda konflikttyperna är det här närmast fråga om ett specialfall av konkurrerande kompetens.

III. Konflikt till följd av oenighet mellan de rättstillämpande organen om den rätta kompetensfördelningen (positiv kompetenskonflikt i inskränkt mening)

Det främsta hindret för uppkomsten av positiva kompetenskonflikter är att domstol saknar kompetens att i den för tvistemål stadgade ordningen avgöra den fråga,

som enligt uttryckligt författningsbemyndigande tillhör myndighets prövning. Detta förutsätter dock att domstol och myndighet i det enskilda fallet är överens om den rätta kompetensfördelningen. Eljest kan positiv kompetenskonflikt uppstå till följd av att, sedan ett av organen prövat en viss fråga, det andra anser detta inkompetent och därför tar upp frågan till förnyad prövning. Denna typ av positiv kompetenskonflikt karakteriseras av att såväl domstol som myndighet avgjort en viss fråga under antagande att vara exklusivt kompetent härtill. Det organ som sist prövar frågan menar således att frågan tidigare blivit handlagd i fel ordning. Hade domstol och myndighet tillämpat gällande kompetensregler på samma sätt, skulle någon kompetenskonflikt aldrig ha uppstått.

Som belysande exempel kan nämnas två i annat sammanhang anmärkta rättsfall, NJA 1883 s. 276 och SvJT 1942 rf s. 24. I det förra fallet hade KB, vid vars utslag KamK låtit bero, förklarat två fastigheter tillhöra kronan. Domstolarna i målet prövade utan hinder av KB:s och KamK:s utslag frågan om kyrkas eller kronans bättre rätt till fastigheterna. Till följd därav att K.M:t invänt, att denna fråga redan blivit slutligen avgjord genom KamK:s utslag, förklarade HD att frågan enligt lag ej tillhört administrativ myndighets prövning, och följaktligen lämnade HD invändningen utan avseende. I SvJT 1942 rf s. 24 hade KB, vars utslag vunnit laga kraft, ålagt en sjukhusdirektion att till en fattigvårdsstyrelse återbetala ett belopp, som motsvarade vad styrelsen erlagt i vårdavgift för en patient. Vid domstol yrkade direktionen att samma fattigvårdsstyrelse jämlikt åtagande i ansvarsförbindelsen måtte förpliktas att till direktionen utge ifrågavarande vårdavgift. Styrelsen invände förgäves att ärendet var slutgiltigt avgjort genom KB:s utslag. På grund av att talan baserade sig på förbindelsen fann HovR nämligen domstol kompetent.

I förevarande rättsfall är det uteslutet, att domstol skulle kunna tänka sig att avvisa talan, därför att denna redan varit föremål för prövning i annan ordning. Enligt domstolens synsätt har talan aldrig prövats av ett kompetent organ, varför tvis-tefrågan något tillspetsat kan sägas alltjämt vara oavgjord. För domstolen blir uppgiften att träffa ett avgörande, som enligt domstolens uppfattning till skillnad från det administrativa beslutet är utrustat med de av parterna åsyftade rättsverkningarna. Emellertid saknar domstolen i allmänhet befogenhet att upphäva förvaltningsbeslutet eller förklara det sakna vissa rättsverkningar och på så sätt möjlighet att förhindra, att beslutet jämte domstolsavgörandet kommer att i framtiden inverka normerande på rättsförhållandet. Biföll domstol i SvJT 1942 rf s. 24 direktionens talan, skulle det föreligga två exekutionstitlar, av vilka den ena innebar att direktionen skulle återbära det uppburna beloppet och den andra att direktionen var berättigad till beloppet. Olägenheterna härav är uppenbara, men dessa hade inte kunnat vare sig undanröjas eller mildras av domstolen.

Skulle en myndighet — vilket i praktiken kanske är föga sannolikt men väl teoretiskt möjligt — mena att domstol förfarit felaktigt, då den tagit sig före att avgöra en viss sak, och därför ingå i prövning av en ny talan om samma sak, avser myndigheten liksom domstol, då denna underkänner myndighets behörighet, att dess avgörande skall vinna efterföljd i stället för det andra organets. Myndighet saknar givetvis också rätt att upphäva det tidigare avgörandet eller förklara det sakna vissa rättsverkningar, varför även i detta fall konsekvensen blir att domstols och myndighets avgöranden jämsides kommer att reglera samma fråga.

Vare sig domstol eller myndighet är det organ som sist prövar talan kommer en part att kunna välja mellan två avgöranden, då han vill få sina anspråk realiserade. Är avgörandena av ungefär samma innehåll, torde hans valmöjlighet i allmänhet sakna praktisk betydelse; han kan ändå ej utfå prestationen mer än en gång. Skiljer sig avgörandena i sak från varandra, kan det däremot uppstå särskild tvist mellan parterna om vilket av avgörandena, som skall reglera deras mellanhavande. Respektive part vill naturligtvis ha rättsförhållandet reglerat i enlighet med det avgörande, som är förmånligast för honom.

Finner någon av parterna det vara nödvändigt att få utrett vilket av avgörandena, som skall anses reglera rättsförhållandet i framtiden, synes han vara hänvisad till att begagna sig av ett extraordinärt rättsmedel. Har det rättstillämpande organet överhuvudtaget ej uppmärksammat behörighetsfrågan och menar parten att talan bort avvisas i stället för att prövas i sak, bör han i princip anförä domvillobesvär. Han bör härvid påstå att det förelegat ett rättegångshinder, som högre rätt vid fullföljd haft att ex officio beakta. Emellertid kan det tänkas att behörighetsfrågan varit föremål för särskild prövning till följd av parts invändning eller eljest. Förmodligen bör ett dylikt beslut angripas i extraordinär väg genom ansökan om resning, som bl. a. kan beviljas om rättstillämpningen uppenbart strider mot lag. Genom att söka resning under återopande av förevarande resningsgrund kan parten således få besked om vilket av organen, som gjort sig skyldigt till felaktig lagtillämpning och vars avgörande fördenskull ej längre skall inverka på rättsförhållandet. Möjligen kan resning också beviljas av det skälet att, sedan det första avgörandet vunnit laga kraft, den omständigheten tillkommit, att annat organ förklarat sig vara kompetent och därför prövat den sak som avgjorts genom det tidigare avgörandet.⁶ Om möjligheterna att med begagnande av resningsinstitutet få kompetenskonflikter undanröjda samt om institutets begränsningar härvidlag, se vidare nedan under negativa kompetenskonflikter (§ 2, II, C).

IV. Konflikt till följd av dubbla handläggningsordningar (konkurrerande kompetens)

Den typ av konflikt, som skall behandlas i förevarande avsnitt, möjliggöres därav, att en talan enligt gällande kompetensfördelningsregler kan komma under såväl domstols som myndighets prövning. Som inledningsvis påpekats föreligger vissa paralleller mellan en dylik konflikt och den konflikt som skulle ha uppstått mellan domstolar inbördes, om ej reglerna om lis pendens och res judicata funnits. Med hänsyn härtill kommer jag att bl. a. undersöka, om de motiv som ligger bakom dessa regler också kan appliceras på förhållandet mellan domstol och myndighet. Dessa regler har, som redan framhållits i ett tidigare avsnitt (I i förevarande kapitel), utformats olika i tvistemål och brottmål, vilket i nyssnämnda avsnitt föranledde mig att låta innebörden av begreppet "samma sak" bli beroende av om domstolstalan skulle föras i tvistemåls- eller brottmålsväg. Mot bakgrunden därav, att reglerna, vilkas motiv skall beröras, har ifrågavarande utformning och att begreppet "samma sak" i anslutning härtill har två betydelser i avhandlingen,

⁶ Jfr SOU 1938: 44 s. 573 och Cars s. 159.

har jag funnit det lämpligt att genomföra undersökningen på så sätt, att jag skiljer mellan det fall, att en talan, som kan prövas av myndighet, vid domstol skall föras i tvistemålsväg (A nedan), och det fall, att en dylik talan skall föras i brottmålsväg (B nedan).

I vartdera avsnittet avser jag att först undersöka i vilka typiska situationer man har att räkna med förekomsten av konkurrerande kompetens. Därefter kommer jag att diskutera, om man bör tolerera förekomsten av dylika konflikter eller ingripa med rättslig reglering mot dem. I det senare avseendet kan en reglering åsyfta att antingen förhindra uppkomsten av konflikter eller lindra ogynnsamma verkningar av dem. Några principiella synpunkter på den rättsliga regleringen kommer också att lämnas.

A. Talan som kan föras i både tvistemålsväg och administrativ väg

Den omständigheten, att talan om en sak, som tillhör myndighets prövning, dessutom kan komma under prövning i tvistemålsväg, torde mestadels kunna förklaras med att själva avgörandet av tvisten sker genom domstols dom, medan förvaltningsbeslutet endast lämnar upplysning om hur det allmänna som part ställer sig i tvisten. Det skulle dock vara förhastat att påstå, att myndighets beslut i alla dubbelprövningsfall skall uppfattas som ett partsbesked. Sannolikt bör man i dubbelprövningsfallen räkna med två huvudtyper av förvaltningsbeslut, partsbesked och andra förvaltningsbeslut. Frågan, om man bör tolerera förevarande kompetenskonflikter eller ingripa med rättslig reglering mot dem, synes få besvaras olika beroende på beslutstypen. I det följande kommer jag därför att skilja mellan det fall, att förvaltningsbeslutet är av partsbeskedstyp (2) nedan), och det fall, att beslutet är av annan typ (3) nedan). En sådan uppdelning kräver dock att man tillika klargör, hur man tänker sig att ett förvaltningsbeslut skall vara beskaffat för att det skall kunna betecknas som partsbesked (1) nedan).

1) Gränsdragningen mellan partsbesked och andra förvaltningsbeslut

Gränsdragningen mellan partsbesked och andra förvaltningsbeslut kan lämpligen åstadkommas på så sätt, att man riktar uppmärksamheten på partsbeskeden och försöker ange vad som kännetecknar denna beslutstyp.

Den grundläggande förutsättningen för att man överhuvudtaget skall ha anledning att karakterisera ett förvaltningsbeslut som ett partsbesked är att domstol skall vara kompetent att pröva talan om den sak som avses i förvaltningsbeslutet. Det skulle dock rimma illa med de faktiska förhållandena att låta denna omständighet utgöra det enda kriteriet på ett partsbesked. Vi vet från framställningen under avd. II, att domstol exempelvis äger pröva talan om hävande av varumärkesregistrering eller ogiltigförklaring av patent, vilka motsvarande förvaltningsbeslut omöjliga kan betecknas som partsbesked.

I doktrinen finns en benägenhet att jämte kravet på domstols kompetens uppställa villkor rörande beslutets sakliga innehåll. Beslutet sägs vanligtvis skola reglera privaträttsliga frågor.⁷ Eftersom utsikterna får bedömas mycket små att på

⁷ Se exempelvis Sundberg s. 136 ff.

ett tillfredsställande sätt kunna klargöra var gränsen går mellan privaträtt och offentlig rätt, har jag dock ansett mig böra avstå från att uppställa ifrågavarande kriterium.⁸ Det är möjligt att man vid behandlingen av andra frågor kan välja denna uppdelning som utgångspunkt, men i fall som det förevarande, där själva gränsdragningen spelar en avgörande roll för de kommande resultaten, synes det mig knappast vara riktigt att grunda den fortsatta undersökningen på skillnaden mellan privaträtt och offentlig rätt.

Såvitt jag kan bedöma torde förevarande undersökning ej kräva en materiell bestämning av partsbeskedsbegreppet, utan angivandet av formella kännetecken bör vara tillfyllest. Härvid har jag försökt uppnå en definition som allmänt sett bör kunna accepteras och är av det slaget, att den kan beräknas gagna den fortsatta undersökningen. Min tanke är att ett partsbesked av det allmänna bör karakteriseras därav, att det i lagstiftningen ej tillmätas annan verkan än ett partsbesked av enskilt subjekt. Försåvitt ett förvaltningsbeslut utgör ett partsbesked, behövs det, enligt min uppfattning, i princip ej några författningsbestämmelser om hur ett dylikt beslut skall förhålla sig till den framtida domen. Det finns exempelvis ej anledning att meddela föreskrifter rörande vilket avgörande, som i framtiden skall normera rättsförhållandet, eller om vidtagandet av åtgärder med det ena avgörandet till följd av förekomsten av det andra. Presumtionen skulle tala för att, om det saknas rättsregler om förhållandet mellan domstols och myndighets avgöranden, förvaltningsbeslutet bör betraktas som ett partsbesked. Med stöd av detta resonemang kommer jag i det följande att som partsbesked beteckna beslut, om vilka det saknas dylika regler.

2) Förvaltningsbeslut av partsbeskedstyp

Diskussionen kommer att i förevarande avsnitt gälla frågan, om man bör tolerera förekomsten av positiva kompetenskonflikter eller ingripa med rättslig reglering mot dem. Ingripandet kan, som ovan framhållits (inledningen IV), ske så, att uppkomsten av konflikt förhindras eller att ogynnsamma verkningar av konflikt lindras.

Till en början skall upptagas frågan, om det kan finnas något behov av regler, som innebär att domstol respektive myndighet i allmänhet bör avvisa en talan rörande en sak, som redan vunnit prövning hos det andra organet. Vad gäller förhållandet mellan domstolar inbördes finns som nämnts dylika regler i RB. Av denna anledning kommer jag att först taga reda på vilka huvudmotiv, som anses ligga bakom dessa regler, och därefter undersöka, i vad mån samma motiv kan åberopas som skäl för införande av liknande regler beträffande förhållandet mellan domstolar och myndigheter.

Som skäl för principen, att talan om samma sak ej ånyo får göras till föremål för rättegång, anför Processlagberedningen bl. a. följande: "Parterna i en rättegång böra äga trygghet, att ett slutligt avgörande av en tvist icke kan när som helst rubbas; utan en sådan trygghet kunna de icke inrätta sitt handlande efter det meddelade avgörandet, och den osäkerhet, som härav bleve följden, komme att återverka även på andra än parterna. En sådan osäkerhet skulle undergräva den allmänna tilliten till rättskipningen. Detta gäller såväl tvistemål som brottmål; i brottmål är

⁸ Om min principiella inställning till frågan, se under kap. II, § 1, II, A.

av särskild betydelse för den tilltalade, vare sig han blivit frikänd eller dömts till visst straff, att icke för samma gärning ett nytt åtal kan inledas mot honom. Skulle domstolarna mera allmänt vara skyldiga att ånyo till behandling upptaga redan avgjorda mål, komme ock deras arbetsbördar liksom det allmännas kostnader att i hög grad stegras.”⁹ De viktigaste motiven till reglerna om res judicata skulle alltså vara att reglerna tillgodoser behovet av trygghet i rättsförhållanden och att de skänker en viss auktoritet åt domstolarnas domar. Dessutom förmodade Processlagberedningen, att res judicata-institutet skulle bidra till att minska domstolarnas arbetsbördar och det allmännas kostnader.

Ett av skälen för RB:s regler om res judicata är således att en part skall kunna lita på att en dom definitivt normerar den avdömda saken. Kan en fråga, som kan prövas i administrativ väg, dessutom bli föremål för domstols avgörande, ligger det i sakens natur, att det endast blir det senare avgörandet som uppfattas som det slutgiltiga. Den trygghet i de rättsliga förhållandena, som RB:s regler om res judicata är avsedda att skapa, kommer under sådana omständigheter att ersättas av den trygghet, som ett enskilt subjekt bör finna däri att han, sedan han fått sina krav avslagna av myndighet, dessutom kan instämma sin talan till domstol, eller att ett anspråk, som staten eller kommun riktar mot honom, först måste komma under domstols prövning innan det kan bli fråga om att vidtaga exekutiva åtgärder. Vetskapen om att ett visst administrativt beslut har karaktären av partsbesked bör således medföra, att den enskilde ej helt och hållet inrättar sig efter beslutet utan avvaktar domstols dom i frågan eller anhängiggör talan hos domstol. På liknande sätt får man antaga att, om staten eller kommun känner till att en viss fråga tillhör domstols prövning, staten eller kommun anpassar sig därefter, att dess beslut endast utgör oförbindande uttalanden i tvistefrågan.

Förekomsten av motstridiga avgöranden, vilken kan bli följden av att både domstol och myndighet är kompetenta att avgöra en viss fråga, brukar anses vara ägnad att rubba allmänhetens förtroende för de rättstillämpande samhällsorganen. Beslutar organen än si och än så, kan detta ge intryck av att beslutsfattandet sker godtyckligt. Vad gäller positiva kompetenskonflikter mellan domstol och myndighet bör man dock ej överdriva denna risk. Uppfattar den enskilde individen det administrativa beslutet som ett partsbesked, bör han finna det helt i sin ordning, att myndighet och domstol stannat i skiljaktiga avgöranden. En av de vanligaste situationerna i praktiken är den, att den enskilde först försökt att av myndigheten utverka ett gynnande beslut och, sedan han misslyckats därmed, anlitar domstols hjälp. Genom vidtagandet av den senare åtgärden visar den enskilde, att han med det administrativa beslutet ej anser sig ha uppnått det slutliga avgörandet.

Till de processekonomiska aspekterna hör främst den synpunkten, att de rättstillämpande organen ej ideligen bör kunna besväräs i samma sak. Vad gäller förhållandet mellan domstol och myndighet bör man i detta sammanhang hålla i minnet, att de båda organen prövar saken från olika synpunkter. Den enskilde tar ej upp myndighetens tid för att få sitt yrkande slutgiltigt prövat; han avser endast att erhålla ett besked av myndigheten, hur det allmänna ställer sig till hans krav. Införandet av avvisningsregler skulle visserligen inverka tids- och kostnadsbespa-

⁹ SOU 1938: 44 s. 65. En utförlig analys av skälen finns hos Olivecrona Rätt och dom s. 250 ff.

rande, men reglerna skulle, å andra sidan, medföra den uppenbara olägenheten, att enskild ej skulle kunna få sina krav besvarade av motparten, det allmänna, eller att han skulle bli tvungen att nöja sig med sin motparts beslut i frågan och således ej kunna få talan prövad av domstol.

Av det sagda följer att de motiv, som bär upp RB:s regler om res judicata, saknar relevans i sådana fall, där de rättstillämpande organens avgöranden ej är likvärdiga. Skulle förvaltningsbeslutet vara ett partsbesked, kan man ej gärna förorda, att det organ, som finner talan angå en sak, som redan varit föremål för prövning i den andra ordningen, bör avvisa densamma. En tillämpning av en dylik princip skulle få den orimliga konsekvensen, att antingen tvisten ej skulle kunna avgöras slutgiltigt eller den ena partens besked om sin inställning till tvistefrågan ej skulle kunna erhållas.

Vidare har jag ej funnit det möjligt att rekommendera någon annan typ av rättslig reglering. Självfallet kan det ej bli tal om att en domstol bör försöka eftersträva att samordna sin dom med den ena partens uppfattning, vilket måste gälla oavsett om denna uppfattning kan ha klätts formen av ett förvaltningsbeslut. Ej heller torde det finnas något behov av regler om möjlighet att i efterhand jämka eller korrigera avgöranden, om domstolen och myndigheten skulle ha bedömt saken olika. Förekomsten av en dylik möjlighet kan vara påkallad, om det kan uppstå situationer, i vilka part eller annat rättssubjekt behöver veta vilket av avgörandena, som skall vara normerande för framtiden. I förevarande fall är det emellertid uppenbart att domstols dom skall taga över förvaltningsbeslutet.

Sammanfattningsvis kan sägas att, om förvaltningsbeslutet är av partsbeskeds-typ, man nödgas acceptera förekomsten av en positiv kompetenskonflikt. Skulle någon förfäktat den meningen, att en viss konflikt ej är önskvärd, synes han härmed vilja ställa det administrativa beslutet i nivå med domstols dom. En lagstiftare kan härvid antingen meddela förbud för domstol att vidare taga befattning med ifrågasvarande typ av mål eller reglera förhållandet mellan dom och förvaltningsbeslut. Konsekvensen av en dylik reform blir naturligtvis att förvaltningsbeslutet förlorar karaktären av partsbesked.

Onekligen kan det inge vissa betänkligheter, att den enskilde, trots att han kan påkalla beslut av förvaltningsdomstolar, exempelvis KR och RegR, kan få sina anspråk underkastade domstols prövning. Hos den enskilde måste detta bidra till att betrakta förvaltningsdomstolarnas beslut såsom varande av lägre dignitet än domstolarnas avgöranden. Som tidigare framgått har det ej saknats strävanden att försöka förhindra uppkomsten av inbördes motstridiga avgöranden av allmän domstol och RegR.¹⁰ Den enda utväg man här synes kunna begagna torde vara, att man lagstiftningsvägen förhindrar att mål, som kan bringas under förvaltningsdomstols prövning, också kan prövas av domstol. Införandet av en dylik regel skulle dessutom, som ovan framgått, väsentligen underlätta besvarandet av frågan, under vilka förutsättningar domstol äger att i den för tvistemål stadgade ordningen avgöra en fråga, som dessutom tillhör myndighets prövning.¹¹

¹⁰ Se exempelvis ovan om mål rörande oorganiserade statstjänstemäns ekonomiska förmåner (kap. IX, § 1, II, A).

¹¹ Se föregående kapitel § 2, V.

3) Förvaltningsbeslut av annan typ

Enligt mitt sätt att bestämma partsbeskedsbegreppet kännetecknas detta bl. a. av att förhållandet mellan domstols och myndighets avgöranden lämnats oreglerat. Eftersom förevarande avsnitt skall behandla förvaltningsbeslut av annan typ än partsbesked, kommer den grundläggande förutsättningen att vara, att det i lagstiftningen finns om inte uttryckligen stadgat så åtminstone antydningar om hur förvaltningsbeslutet skall förhålla sig till domstols dom. Under avd. II har de främsta exemplen på sådana beslut anförts i kapitlet om registrerings- och patentmål (kap. XIII).

Först och främst kan man härvid konstatera, att domstols dom i vissa fall kan ges sådant innehåll, att den undanröjer den konflikt mellan domstols och myndighets avgöranden, som eljest skulle var oundviklig. Domstolen kan nämligen vara utrustad med befogenhet att i själva domen förordna om upphävande av registrering, så att, om de båda organen skulle bedöma frågan, huruvida registrering bort ske, på olika sätt, myndighetens och domstolens avgöranden som regel ej kommer att stå kvar vid sidan av varandra.

Bland dessa registreringsmål finns en annan typ av mål, i vilken domstols dom ej går ut på att den verkställda registreringen skall upphävas. I denna typ av mål avser den *administrativa prövningen* att utreda, om ett visst associationsbeslut kan registreras. *Domstolsprövningen*, däremot, hänför sig ej till själva registreringen utan gäller frågan, huruvida associationsbeslutet är giltigt eller ej. Myndigheten och domstolen skall dock pröva beslutet från ungefär samma synpunkter. Som jag i kapitlet om registrerings- och patentmål klargjort kan det inträffa, att domstol ogiltigförklarar ett registrerat associationsbeslut eller att domstol ogillar en talan om klander av ett associationsbeslut med tillämpning av en rättsregel, som myndigheten tidigare tillämpat på motsatt sätt när den vägrat registrering av beslutet. Skall förevarande typer av konflikter bli undanröjda, ankommer det i huvudsak på part att vidtaga erforderliga åtgärder. Vad gäller den förstnämnda konflikten anvisar lagen part att göra anmälan hos registreringsmyndigheten för att få den tidigare anteckningen avförd ur registret (se 201 § ABL 1944 och 103 §, 1 mom. EFL 1951). Den andra typen av konflikt, som här endast behöver uppmärksammas, i den mån den omfattar associationsbeslut, som ej ens kan registreras efter klander tidens utgång, torde endast kunna undanröjas, om part gör ny ansökan hos registreringsmyndigheten och denna godtar domstolens uppfattning och verkställer registrering. Det torde härvid följa av grunderna för 201 § ABL 1944 och 103 §, 1 mom. EFL 1951, att registreringsmyndigheten bör vara undfallande och således, när lagakraftäggande dom föreligger, registrera associationsbeslutet. Som tidigare påpekats finns det dock ej något formellt hinder mot att registreringsmyndigheten vidhåller sin tidigare uppfattning och följaktligen också vägrar registrering den andra gången.

Karaktéristiskt för de fall, där domstolen saknar befogenhet att i själva domen upphäva förvaltningsbeslutet, torde således vara, att part skall avvakta om de båda avgörandena blir oförenliga och, om så blir fallet, vidtaga korrigerande åtgärder i efterhand. Saknas uttryckliga författningsbestämmelser om hur detta skall tillgå, synes den enda utvägen vara att myndigheten, vars beslut mera sällan äger negativ

rättskraft i den betydelsen att ny talan skall avvisas, efter ny ansökan upptar frågan till prövning. Vill man uppnå en från praktisk synpunkt godtagbar lösning, kräver detta dessutom att myndigheterna böjer sig för domstolarnas uppfattning.

B. Talan som kan prövas i både brottmålsväg och administrativ väg

1) Skäl mot tillåtligheten av konkurrerande kompetens

I förarbetena till RB åberopar man samma skäl för regler om res judicata i brottmål som för sådana regler i tvistemål, även om man synes mena att hänsynen till den enskilde fordrar större uppmärksamhet i brottmålsfallet.¹² Den tilltalade bör kunna lita på att, om frågan, om han begått en brottslig gärning, varit föremål för domstols bedömning, denna för all framtid är ur världen. Likaså bör han kunna förutsätta att den påföljd, som en gång ådömts honom, skall stå fast. I vart fall bör dessa frågor ej kunna komma upp på nytt med utnyttjande av endast ordinära processuella medel.

Tillitssynpunkten synes också kunna anföras som skäl mot tillåtligheten av positiva kompetenskonflikter mellan domstol och myndighet i frågor om konstaterandet av en viss brottslig gärning eller om utmätandet av straff eller annan påföljd. Från den enskildes synpunkt gör det sannolikt ingen skillnad, om det organ, hos vilket talan ånyo anhängiggöres, är av annan typ än det som redan prövat saken. Det väsentliga för honom bör vara, att dylika frågor ej skall kunna bli föremål för en prövning, som kan tänkas rubba samhällsorganens tidigare bedömning av samma frågor.

Det finns också andra omständigheter, av vilka följer att man vanligtvis ej bör tolerera dylika kompetenskonflikter. Det förhållandet, att två sidoordnade organ är utrustade med befogenhet att straffrättsligt bedöma samma gärning, innebär — som lätt kan inses — uppenbar risk för att den enskilde blir eller tycker sig bli ”dubbelt bestraffad”. Denna risk föreligger, om domstol och myndighet skulle bedöma gärningen i huvudsak på samma sätt. Emellertid kan även den omständigheten, att domstol och myndighet har olika uppfattningar, vara ägnad att undergräva förtroendet för de rättstillämpande organen. Det kan hos allmänheten ge intryck av en godtycklig rättstillämpning att, medan det ena organet ådömer påföljd, det andra frikänner den tilltalade. Ävenledes kan det ge förnimmelser av godtycklighet, att organen ådömer olika påföljder eller utmäter olika stränga straff.

Man kan således utan svårighet anföras flera motiv till att man i brottmålsfallet ej bör tillåta förekomsten av konkurrerande kompetens. I det följande kommer jag därför, om ej annat sägs, att förutsätta att dylik konflikt i princip ej är önskvärd.

2) Olika konfliktsituationer

Utgångspunkter för den fortsatta framställningen är bl. a. att domstolstalan skall föras i brottmålsväg och att samma gärning skall kunna bringas under både domstols och myndighets prövning. Med hänsyn till den eller de påföljder, som kan följa å gärningen, synes man kunna skilja mellan tre olika konfliktsituationer.

Först och främst kan både domstol och myndighet äga ålägga straff för gär-

¹² Se ovan under A, 2). En närmare behandling av motiven finns hos Welamson Rättskraft s. 45 ff.

ningen (3) nedan). Detta avsnitt kommer att i huvudsak behandla frågan, hur domstol och myndighet bör förhålla sig för att undvika dubbelbestraffning av den tilltalade. Vidare kan det vara stadgat, att beträffande brott, varå kan följa dels straff, dels särskild rättsverkan, domstol skall handha straffutmätningen, medan myndighet skall besluta om särskild rättsverkan (4) nedan). I detta avsnitt kommer huvudfrågan att gälla, om domstol och myndighet vardera självständigt äger bedöma gärningen, så att den situationen exempelvis kan uppkomma att, medan det ena organet förklarar någon saker till brott, det andra frikänner honom. Slutligen kan det vara skäl att uppmärksamma det fallet, att både domstol och myndighet äger vitessanktionera föreskrifter av ungefär samma innehåll (5) nedan). Meddelar båda organen dylika föreskrifter, kan detta nämligen föranleda särskild fråga, om dubbla viten bör utdömas för samma "gärning".

3) Ådömande av dubbla straff

Inledningsvis skall erinras därom, att den regeln iakttages i svensk rätt, att dubbelkompetens ej kan förekomma vid tillämpningen av ett enda stadgande.¹³ Följaktligen behöver man endast räkna med dubbelkompetens i sådana fall, där domstol och myndighet skall tillämpa olika stadganden på samma gärning.

Det främsta exemplet på hur dylika fall brukar behandlas i praktiken har man i den praxis, som med avseende å äldre rätt utbildat sig i mål rörande civila stats-tjänstemäns disciplinära och judiciella ansvar. De sedvanerättsliga principerna, vilka numera i huvudsak kodifierats, kännetecknas av att myndighets kompetens i möjligaste mån skulle stå tillbaka för domstols. Således ansågs det i nyssnämnda praxis, att myndighet ej fick pröva fråga om disciplinär bestraffning för gärning, för vilken tjänsteman redan åtalats vid domstol. Vidare ansågs det att, om tjänstemannen undergått disciplinär bestraffning, domstol visserligen ej behövde avvisa åtalet men vid straffmätningen borde fästa avseende vid det tidigare ålagda disciplinstraffet. Den senare tanken har dock relativt sent vunnit allmän anslutning. I något äldre rättspraxis kan man nämligen finna exempel på att domstolarna ej har tagit hänsyn till vad som kan ha föreskrivits i förvaltningsbeslutet.

Av det anförda torde man vara berättigad att draga följande slutsatser. Har åtal väckts för en viss gärning, bör myndighet i princip sakna kompetens att bedöma fråga om ådömande av straff för samma gärning. Har myndighet beslutat om viss påföljd, inverkar detta däremot ej på domstols kompetens att pröva åtal för samma gärning. Den tilltalade kommer i detta fall att få sätta sin lit till att domstol samordnar sin sanktion med den i administrativ väg beslutade påföljden, så att han undgår att drabbas av dubbla straff. Domstolen har däremot ej befogenhet att i samband med handläggningen av brottmålet ompröva det administrativa beslutet och eventuellt upphäva det eller förklara det verkningslöst. Detta, att myndighets beslut om disciplinär bestraffning numera förfaller, om det ej helt eller delvis verkställts, när åtal för brottet väckes, sker väl att märka på grund av uttryckliga lagbestämmelser (se 20: 9 BrB). Hade dylika bestämmelser saknats, skulle förvaltningsbeslutet ej ha rubbats till följd därav, att åtal blivit väckt. Som redan sagts innehåller äldre praxis exempel på att domstol i sin straffutmätning ig-

¹³ Se härom ovan kap. XV, § 3.

norerat den påföljd som myndighet ålagt och således ansett sig kunna döma den tilltalade till ytterligare straff. En sådan praxis innebär naturligtvis en uppenbar risk för den enskilde att bli dubbelt bestraffad. Vill den enskilde undvika att behöva undergå dubbla straff, har han viss möjlighet att bli befriad härifrån genom att söka nåd från ettdera straffet (se RÅ 1925 K 63).

Med avseende å det nya skatterättsliga påföljdssystemet har departementschefen uttalat, att domstol vid tillämpningen av SkattebrL i princip saknar anledning att vid straffmätning taga hänsyn till storleken av ett utdömt skattetillägg.¹⁴ Det nya systemet innebär nämligen bl. a. att en brottslig gärning kan komma under bedömning av både myndighet, som således har att besluta om skattetillägg, och domstol, som har att ådöma ordinära brottspåföljder. Skulle domstolarna anse sig ej behöva samordna sin sanktion med den av myndighet redan beslutade, blir situationen analog med den som kunde uppstå i äldre rätt i fråga om dubbelbestraffning av civila statstjänstemän. Enligt departementschefen kan det dock, vad gäller valet av påföljd från s. k. individualpreventiv synpunkt, ibland finnas anledning att beakta förekomsten av skattetillägg.

Hittills har diskussionen gällt det fall, att domstol och myndighet har att bedöma samma brottsliga gärning. Även om man med tillämpning av allmänna principer om brottskonkurrens skulle finna, att domstol och myndighet har att pröva olika brottsliga gärningar, löper den enskilde risken att i ett sådant fall bli hårdare bestraffad än vad han skulle ha blivit om domstol upptog samtliga gärningar till en samlad bedömning. Enligt huvudregeln i 1: 6 BrB ådömes gemensam påföljd, om någon skall dömas för flera brott. Den straffreduktion som vanligtvis följer härav torde gärningsmannen ej komma i åtnjutande av, om olika gärningar skall bedömas i skilda ordningar (se 25: 5, 26: 2 BrB). Dock torde nådeinstitutet även i detta fall kunna tjäna som en korrigerande faktor (se RÅ 1954 Fi 501).

4) Ådömande av straff och bestämmande av särskild rättsverkan

Skall å ett brott följa dels straff, dels särskild rättsverkan kan det stundom vara stadgat, att straffet skall ådömas av domstol, medan den andra påföljden skall beslutas av myndighet. I dylika fall är det avsett, att gärningsmannen som regel skall undergå båda ”bestraffningsformerna”, varför anordningen med dubbelkompetens i och för sig ej kan anses medföra risk för en tillfällig ”dubbelbestraffning”. Den omständigheten, att både domstol och myndighet skall fastställa om ett visst brott blivit begånget, kan dock få den konsekvensen, att det kommer att visa sig att de har skilda uppfattningar om brottets art eller om ett brott överhuvudtaget föreligger, varför endast en av påföljderna kommer att åläggas den enskilde.

I vad mån det sagda kan inträffa beror huvudsakligen på den avfattning, som myndighetens kompetensbemyndigande har. Myndighetens befogenhet att från straffrättslig synpunkt självständigt bedöma det påstådda händelseförloppet kan väsentligen inskränkas på så sätt, att myndighetens åtgärder enligt kompetensstadgandet skall grundas på en lagakraftäggande dom av domstol. Denna typ av bemyndigande reglerar myndighets rätt att indraga läkar-, tandläkar- eller veterinärlegitimation (3 § lag 30/6 1960 (nr 408) om behörighet att utöva läkaryrket, 4 § lag

¹⁴ KPr 1971 nr 10 s. 241.

31/5 1963 (nr 251) om behörighet att utöva tandläkaryrket och 3 § lag 19/3 1965 (nr 61) om behörighet att utöva veterinäryrket m. m.). I dessa fall ankommer det på myndigheten att endast konstatera förefintligheten av en viss lagakraftvunnen dom. Om myndighetens befogenheter i detta avseende, se nästföljande kapitel. Förutsättningen, att någon skall ha dömts till påföljd, bör dock ej tolkas så, att domstolen ovillkorligen skall ha utsatt en brottspåföljd i domen. Har domstolen eftergivit påföljden, bör myndigheten, i den mån omständigheterna föranleder därtill, kunna förordna att särskild rättsverkan skall inträda (jfr 36: 7 BrB).¹⁵

Skall myndighetens beslut om särskild rättsverkan bl. a. grundas på att vederbörande har begått en viss brottslig gärning, kan det inträffa att domstolen och myndigheten kommer att bedöma frågan, om brott blivit begånget eller ej, olika. Reglerna om återkallelse av körkort har utformats så, att det i princip ankommer på myndighet att pröva om körkortsinnehavaren gjort sig skyldig till någon viss typ av brottslig gärning. För att undvika uppkomsten av den situationen, att LR återkallar ett körkort på grund av ett påstått brott och domstolen sedan frikänner vederbörande person, finns den regeln, att återkallelse av körkort på grund av straffbelagd förseelse ej får äga rum, förrän frågan om straff för förseelsen blivit avgjord genom lagakraftvunnen dom (33 §, 2 mom., 2 st. VägtrF).¹⁶ Praktiskt sett innebär den anförda regeln att, så länge lagakraftvunnen dom ej föreligger, körkortet endast kan återkallas interimistiskt (se 33 §, 3 mom. VägtrF). Det är tydligt att, om myndighet i sådana fall, där dess beslut skall grundas på att ett visst brott förövats, regelmässigt inväntar domstols lagakraftvunna dom, det ej behöver uppstå olika bedömningar av frågan, om brott blivit begånget eller ej. Även utan uttryckliga författningsbestämmelser bör en dylik princip gälla.

Skall risk föreligga för konflikt mellan domstols och myndighets avgöranden i förevarande avseende, bör som regel brottsbeskrivningarna vara identiska. Stundom omnämnes ej bland grunderna för återkallelse av tillstånd något visst brott, men det kan vara uppenbart att en tillståndsinnehavare genom att begå ett visst brott kan avslöja sig som en sådan person, som enligt författningsstadgandet ej bör vara betrodd med det ifrågavarande tillståndet. Skulle myndighet återkalla tillstånd, sedan en person frikänts från åtal för ett dylikt brott, och härvid grunda beslutet på samma omständigheter, som domstolen funnit ej utgöra brottslig gärning, kan det vanligtvis ej sägas ha uppkommit någon konfliktsituation, ty domstolen är strängt bunden vid brottsrekvisiten i straffstadgandet, medan myndigheten äger göra en vidsträckt bedömning av vederbörandes lämplighet att inneha tillstånd. Så ter sig situationen bl. a. vad gäller återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen. Myndighet äger besluta härom, därest innehavaren ådagalagt sådana egenskaper, att han ej vidare bör betros med att inneha skjutvapen, eller till följd av sjukdom, alkoholmissbruk eller dylikt finnes olämplig att inneha sådant vapen eller då eljest skälig anledning förekommer därtill (14 § vapenförordning 10/6 1949 (nr 340)). Ett dylikt stadgande kan givetvis vara tillämpligt även om tillståndshavaren bedömts ej ha gjort sig skyldig till brottsligt missbruk av vapnet. Å andra sidan bör en fällande dom härom som regel medföra att myndighet också återkallar tillstån-

¹⁵ KPr 1962 nr 10 del C s. 603.

¹⁶ Regeln infördes genom motorfordonsförordning 23/10 1936 (nr 561). Om motiven härför, se SOU 1935: 23 s. 111.

det, men detta förutsätter naturligtvis att gärningsmannen genom brottet ådagalagt sin olämplighet att vara vapeninnehavare. Med brottet som sådant är denna följd ej förknippad.

5) Utdömande av dubbla viten

De i föregående kapitel anförda principerna om domstols behörighet att i brottmålsväg ådöma straff eller utdöma vite innebär bl. a. att, i den mån myndighet äger utdöma ett visst vite, domstol saknar kompetens därtill. Härigenom är det sörjt för att positiv kompetenskonflikt ej kan uppstå i fråga om utdömande av samma vitesbelopp. Detta hindrar inte att det finns möjlighet till positiv kompetenskonflikt i sådana fall, där domstol och myndighet äger meddela likartade vitesförelägganden och det således sedermera kan bli fråga om utdömande av olika vitesbelopp.

Beträffande förhållandet mellan vite och straff kan dubbelbestraffning undvikas, i den mån man upprätthåller regeln, att vite ej får föreläggas, om straff är stadgat. Däremot finns det ingen regel, som stadgar att, om både domstol och myndighet äger förelägga vite för att förmå enskild person att förhålla sig på visst sätt, dessa under vissa omständigheter skall samordna sina sanktioner. Behov av en dylik regel skulle främst föreligga i sådana fall, där domstol och myndighet, trots att de tillämpar olika författningsbestämmelser, kommer att vitessanktionera föreskrifter av samma innehåll. Att dubbla vitesförelägganden kan förekomma i praktiken har ovan visats under kap. VI i avsnittet om immissionsfrågor.

Den omständigheten, att både domstol och myndighet försett sina avgöranden med viteshot, behöver dock ej innebära att båda vitesbeloppen verkligen blir utdömda. Som ovan visats har domstol vid prövning av mål om utdömande av vite i särskilda fall ansett sig kunna jämka vitesbelopp. Detta har bl. a. skett i det fallet, att en serie upprepade vitesförelägganden lett till ett sammanlagt vitesbelopp av oskälig storlek. Det senare fallet är i viss mån analogt med det fallet, att en enskild person, som underlåtit att följa de av såväl domstol som myndighet meddelade föreskrifterna, skall ådömas att utge flera vitesbelopp. Sannolikt kan man därför räkna med att domstol — eller myndighet, om något av beloppen skall utdömas i administrativ väg — kommer att anse sig vara berättigad att jämka ett eller båda beloppen, så att den enskilde ej skall behöva finna sig i att bli utsatt för en oskäligt sträng bestraffning.

V. Konflikt i anslutning till ändrad lagstiftning

Bakgrunden till förevarande konflikttyp är att det skett en författningsändring, varigenom en grupp mål eller ärenden överflyttats från myndighet till domstol eller vice versa. Den situation, som så småningom kan utvecklas till en positiv kompetenskonflikt, kommer till en början att gestalta sig så, att det organ, som genom den nya lagstiftningen vunnit ökad kompetens, finner talan gälla en sak, som det andra organet avgjort, medan det ännu ägde rätt härtill. Det förstnämnda organet kan härvid tänkas antingen avvisa talan och således förhindra uppkomsten av en

konflikt eller upptaga talan till saklig prövning och följaktligen ge upphov till en konflikt.

Om ej annat följer av författningen eller möjligen dess förarbeten, kan lagstiftaren ej rimligen ha menat att den normerande verkan, som ett äldre avgörande dittills haft, skall luckras upp genom tillkomsten av den nya lagstiftningen. Sannolikt bör en dom eller ett beslut även efter ikraftträdandet av författningen i princip anses bibehålla sin negativa rättskraft. Dock får man räkna med att rättskraften i fortsättningen kan komma att fungera på ett annat sätt än tidigare. Detta beror på att den negativa rättskraften vanligtvis yttrar sig olika allteftersom den har ett domstolsavgörande eller ett förvaltningsbeslut till föremål. Inom processrätten visar sig som bekant den negativa rättskraften i domens funktion som rättegångshinder. Inom förvaltningsrätten anses däremot den negativa rättskraften — bortsett från ett fåtal förvaltningsområden, som står den judiciella rättskipningen nära — ej böra medföra att ny talan om samma sak skall avvisas. I stället diskuteras i vad mån det kan vara möjligt att fatta ett nytt beslut, som i sak ändrar det tidigare beslutet. Det organ, till vilket överflyttningen av mål eller ärenden skett, kan — om det skulle finna att saken redan är avgjord i den tidigare ordningen — tillämpa antingen de rättskraftsregler, som före författningsändringen gällde med avseende å det föreliggande avgörandet, eller de regler, som skulle ha gällt, om avgörandet var fattat i den gällande ordningen. Skall exempelvis en domstol tillämpa processuella principer om *res judicata* eller de förvaltningsrättsliga principerna om den negativa rättskraftens funktion? En tillämpning av de processuella principerna leder till att domstolen avvisar talan, medan en tillämpning av de förvaltningsrättsliga principerna medför att domstolen bör överväga om det tidigare beslutet kan anses vara bindande för domstolen eller ej.

Såvitt jag kan bedöma, bör det ligga närmast till hands att det organ, hos vilket talan är anhängiggjord, tillämpar de regler eller principer, som gäller för förfarandet hos detta organ. Handläggningen av procedurfrågor skulle onekligen framstå som inkonsekvent, om domstol vid lösandet av vissa frågor övergick till att följa förvaltningsrättsliga grundsatser eller om myndighet i fall, där förvaltningsrättsliga principer finns utbildade, övergav dessa och i stället tillämpade motsvarande processuella regler. Acceptorar man den tanken, att varje organ bör tillämpa sina förfaranderegler, skulle domstol respektive myndighet agera på följande sätt.

En domstol bör i princip likställa det administrativa avgörandet med en domstols dom i samma sak. Visserligen torde domstol ej äga direkt tillämpa RB:s regler om *res judicata*, eftersom dessa endast avser förhållandet mellan domstolar inbördes, men en tillämpning av grunderna för dessa regler är sannolikt möjlig. Således bör förekomsten av det administrativa beslutet föranleda domstol att avvisa talan och på så sätt förhindra uppkomsten av en positiv kompetenskonflikt. Från rättspraxis, se exempelvis NJA 1901 A 452 (angående skyldighet att upplåta jord till soldattorp).

För myndighet blir det vanligtvis ej fråga om att, sedan författningsändringen trätt i kraft, avvisa talan till följd av det tidigare domstolsavgörandet. I stället kommer myndigheten att få överväga om den bör anse sig vara bunden av avgörandet eller ej. Efter gravrättsreformen 1963 kan myndighet, som handlägger gravrättsmål, eventuellt hamna i den här antydda situationen. Som i ett tidigare kapitel

omtalats ankommer det på myndighet att efter ikraftträdandet av GravL pröva fråga om vem gravrätt tillkommer, medan det dessförinnan varit domstol, som slitit tvist om bättre rätt till gravplats. Den omständigheten, att domstol meddelat dom i en dylik tvist, skulle sannolikt ej anses inverka på myndighets kompetens att upptaga till prövning den förlorande partens ansökan att med avseende å samma gravplats bli antagen till gravrättsinnehavare. Jfr RÅ 1967 E 40.¹⁷ Är det myndighet, som genom ny lagstiftning ersatt domstol, kommer således den omständigheten, att det finns ett domstolsavgörande i saken, att vanligtvis ej utgöra hinder mot talans upptagande till prövning. I detta fall medför myndighets tillämpning av ordinära förvaltningsrättsliga principer, att det uppstår en positiv kompetenskonflikt mellan domstolen och myndigheten. Detta förhållande behöver dock ej innebära olägenheter för dem som redan inrättat sig efter domstolens avgörande. Som antytts kan myndigheten nämligen från materiell synpunkt anse sig vara bunden av domstolsavgörandet och således förhindrad att fatta ett beslut, som innebär en principiell rubbning av det föreliggande rättsförhållandet.

§ 2. Negativa kompetenskonflikter

En negativ kompetenskonflikt föreligger, om både domstol och myndighet vägrar att upptaga en viss fråga till saklig prövning. Exempel på fall, där det i rättspraxis uppstått dylika konflikter, har anmärkts i avsnittet rörande mål om organiserade tjänstemäns ekonomiska förmåner (se ovan kap. IX, § 1, I) och avsnittet rörande mål om arvs- och gåvoskatt (se ovan kap. XI, § 7).

I. Förekomsten av negativa kompetenskonflikter

Med stöd av ett teoretiskt resonemang påstår Sundberg, att negativa kompetenskonflikter ej kan uppkomma mellan domstolarna och myndigheterna.¹ Han menar att den omständigheten, att den administrativa domsrätten har egenskapen av undantag från den principiella domstolskompetensen i frågor om rättsanspråk eller om ansvar för brott, innebär att en negativ kompetenskonflikt ej kan uppstå, då domstol alltid måste äga kompetens, om ej prövningsrätten är den genom en avvikande rättsregel betagen. Vidare anför han att, om saken ej gäller rättsanspråk eller straff utan annan förvaltningsfråga, myndighet alltid är kompetent, även om rättsfrågor ingår däri, såframt ej kompetensstadgande av annat innehåll finns, varför negativa kompetenskonflikter även här är uteslutna. Förevarande resonemang bygger bl. a. på den förutsättningen, att det av kompetensregeln klart framgår, hur gränsen mellan domstols och myndighets ämnesområden skall dragas. Det är emellertid uppenbart, att denna regel — liksom rättsregler överhuvudtaget — understundom kan bli föremål för olika tolkningar. Har domstol och myndighet olika meningar i en tolkningsfråga, kan detta i praktiken bl. a. komma till uttryck däri, att varken domstol eller myndighet anser sig kompetent att pröva en

¹⁷ Målet gäller samma familjegrav som i NJA 1958 s. 728.

¹ Sundberg s. 410. Se också Reuterskiöld Föreläsningar I s. 236.

viss fråga. Vidare synes Sundberg ej uppmärksamma det förhållandet att, även om domstol och myndighet fastställer stadgandets innebörd på samma sätt, de kan vara oense om huruvida det i ett visst fall föreligger sådana omständigheter, att stadgandet kan tillämpas. En sådan oenighet kan också ge upphov till en negativ kompetenskonflikt. Oavsett anledningen till konflikten kommer situationen att te sig så, att domstolen menar att kompetensregeln är tillämplig i fallet och myndigheten således skall pröva ifrågavarande talan, medan myndigheten, å sin sida, anser att tvistefrågan överhuvudtaget ej regleras däri.

Det anförda kan illustreras med ett över ett hundra år gammalt rättsfall, NT 1865 s. 583, i vilket domstol och myndighet har varit av olika uppfattningar, huruvida ett visst kompetensstadgande i KamKI 1838 kunnat tillämpas, varigenom en negativ kompetenskonflikt uppstått. I fallet hade L. vid domstol bl. a. yrkat, att N. måtte förpliktas att till L. avträda viss åborätt. HovR hade undanröjt HR:s utslag, då det i målet hade varit tvist om företräde till åborätt och det ej mot KamKI 1838 tillkommit HR att taga befattning med nämnda tvist. HovR:s dom synes ha vunnit laga kraft. L. sökte därefter hos KB att bli antagen till åbo och inrymd i hemmanet. Efter besvär hos K.M:t förklarade K.M:t att, då hemmanet, som av kronan blivit sålt till skatte, ej var av sådan beskaffenhet, att den i detta mål omtvistade frågan om åborätten lagligen kunnat prövas i administrativ väg, KB hade saknat behörighet att taga befattning med förevarande mål.

Man kan behandla negativa kompetenskonflikter från dels den synpunkten, att såväl domstol som myndighet förklarat sig inkompetenta att pröva en viss typ av rättsfråga, och dels den synpunkten, att såväl domstol som myndighet i ett visst fall avvisat en och samma talan. Båda dessa synpunkter har exempelvis beaktats ovan i avsnittet om mål om arvs- och gåvoskatt.

Förekomsten av en negativ kompetenskonflikt med avseende å en viss typ av rättsfråga kan man konstatera genom ett studium av två eller flera rättsfall. Man behöver således ej nödvändigtvis ha tillgång till ett fall, i vilket en viss talan blivit avvisad av både domstol och myndighet. Väljer man metoden att draga slutsatser av två eller flera rättsfall, bör man dock iakttaga en viss försiktighet. Skulle man finna, att domstol i ett visst fall avvisat en talan och myndighet i ett annat fall avvisat talan om en likartad sak, kan man visserligen ha upptäckt en negativ kompetenskonflikt, men det kan också förhålla sig så, att det senaste avgörandet markerar en ändring av tidigare praxis. Till det anförda kan fogas följande exempel.

Under kap. XI, § 2, I har påtalats att det i början av 1900-talet synes ha varit oklart, i vilken ordning talan mot utmätningmans åtgärder i fråga om uttagande av vissa skatter skulle föras. Att döma av fallet NJA 1897 s. 591 tillhörde det ej domstol att i klagomål över utmätning upptaga klagan, som endast var grundad på att kommunalutskylder obehörigen skulle ha debiterats klaganden. Emellertid kan man vidare finna, att RegR i ett senare rättsfall, RÅ 1919 ref. 82, ansett att talan mot KB:s resolution i mål, i vilket klaganden ej var ansvarig för påförda kommunalutskylder, ej borde mot bestämmelserna i 4 § 1917 års restindrivningsförfordning föras i administrativ ordning, och att HD i ett annat fall, NJA 1930 s. 199, förklarat att klagan över utmätning för kommunalutskylder och progressivskatt borde prövas i den för utsökningsmål stadgade ordningen, oansett att besvärerna ensamt grundats därå, att debiteringen till följd av felaktig taxering var oriktig. Betraktar man förhållandet mellan HD:s avgörande i NJA 1897 s. 591 och RegR:s i RÅ 1919 ref. 82 isolerat, kan man misstänka, att man har att göra med en ne-

gativ kompetenskonflikt. Genom HD:s utslag i NJA 1930 s. 199 står det dock klart, att det var fråga om en ändring av praxis. Det är dock att märka att, om HD ej hade ändrat HovR:s utslag i NJA 1930 s. 199, en negativ kompetenskonflikt hade varit ofrånkomlig.

Vid en undersökning av en viss typ av rättsfråga kan det stundom ha ett visst intresse, att det i praktiken uppstått negativa kompetenskonflikter med avseende å just denna fråga. Är avsikten däremot att behandla konfliktproblemen från principiell synpunkt, bör man ej lämpligen anknyta undersökningen till en viss eller vissa typer av rättsfrågor. I stället bör man penetrera dylika problem mot bakgrunden därav, att ett rättssubjekt i ett visst fall fått sin talan avvisad av både domstol och myndighet. Denna undersökning bör bl. a. omfatta frågorna, vilka möjligheter vederbörande har att taga sig ur förevarande dilemma (II nedan) och om dessa möjligheter kan anses vara tillräckliga (III nedan). En diskussion av dessa frågor kan förväntas äga ett allmänt intresse och har därför fått bilda underlag för återstoden av kapitlet.

II. Möjligheter till konfliktlösning

A. Kompetent organ

Till en början synes man böra undersöka, om den som fått sin talan avvisad kan vända sig till ett visst organ, en domstol eller en myndighet, och erhålla en hänvisning till kompetent organ. Möjligheten att i vissa fall erhålla hänvisning till kompetent domstol är reglerad i 10: 20 RB. Enligt dessa regler äger högre rätt i fall, då den förklarar lägre rätt obehörig, på yrkande av part hänvisa målet till lägre rätt, som finnes behörig. Vidare stadgas att, om skilda domstolar genom lagakraftvunnet beslut funnits obehöriga, HD — om någon av dem finnes behörig — på ansökan av part äger hänvisa målet till denna domstol. Förevarande regler innebär endast att HD eller HovR under vissa omständigheter kan ge hänvisning till *behörig domstol*. Däremot saknar HD eller HovR befogenhet att i ett visst fall lämna upplysningar om kompetent myndighet. Vidare torde reglerna ej vara ägnade att kunna bryta det dödläge som uppstår, om såväl domstol som myndighet avvisar en viss talan. Med stöd av reglerna synes HD eller HovR endast kunna lösa negativa kompetenskonflikter mellan domstolar inbördes. HD kan meddela hänvisning till behörig underrätt under förutsättning att någon av de *domstolar* som avvisat talan konstateras vara behörig. HovR kan likaså ge hänvisning till *lägre rätt*, om den skulle förklara *annan lägre rätt* ej vara behörig att pröva målet. Av det sist sagda följer att, om *två skilda underrätter* skulle avvisa ett visst käromål, käranden — efter att ha överklagat den senare domstolens avvisningsbeslut — av HovR kan få hänvisning till kompetent underrätt. Således nödgas man konstatera, att en negativ kompetenskonflikt mellan domstol och myndighet ej kan undanröjas på så sätt, att HD eller något annat organ, exempelvis RegR eller K.M:t i statsrådet, förordnar att den avvisade talan skall upptagas till prövning av antingen domstol eller myndighet.

I Finland är HD utrustad med rätt att avgöra frågor, huruvida ett mål eller ärende skall prövas av allmän eller särskild domstol eller administrativ myndighet (4 §, 3) lag om Högsta domstolen 22/7 1918/74).² Detta stadgande innebär att den finska HD med bindande verkan för både domstol och myndighet kan förordna om behörigt organ vid **negativa kompetenskonflikter mellan domstol och myndighet**.³ Vidare finns det i Frankrike en speciell konfliktomstol, tribunal des conflits, med uppgift att lösa konflikter mellan cour de cassation och conseil d'état.⁴ Domstolen, som är kompetent att avgöra såväl positiva som negativa konflikter, är sammansatt av lika många ledamöter från vardera domstolen; som ordförande fungerar justitieministern.

I tysk rätt har man lagstiftningssvägen försökt förebygga uppkomsten av kompetenskonflikter mellan ordinära domstolar och förvaltningsdomstolar.⁵ Numera anses kompetenskonflikter mellan ordinära domstolar och förvaltningsmyndigheter ej gärna kunna uppstå, vilket torde få ses mot den bakgrunden, att förvaltningsdomstolarna överhuvud prövar offentlighetsrättsliga tvister, som ej är av författningsrättslig art (se § 40 Verwaltungsverfahrensgesetz),⁶ och att således förvaltningsmyndigheterna ej längre kan pröva dylika tvister. Under den tid, då konflikter mellan ordinär domstol och förvaltningsmyndighet (inklusive dömande enhet vid förvaltningsmyndighet) ansågs vara möjliga, fanns som regel särskilda konfliktomstolar i de olika delstaterna och gällde subsidiärt den regeln i Gerichtsverfassungsgesetz (§ 17), att domstol med bindande verkan för bl. a. förvaltningsmyndigheter bestämde i fråga om den rätta ordningen för talans utförande.

Den tyska rätten präglas numera av en strävan att förhindra uppkomsten av kompetenskonflikter mellan organ, som formellt betecknas som domstolar, främst ordinära domstolar, arbetsdomstolar, förvaltningsdomstolar, finansdomstolar och socialdomstolar. Lagtekniskt har problemet lösts genom uppställandet av två viktiga regler (se § 41 Verwaltungsverfahrensgesetz). Först och främst gäller den regeln, att respektive organ själv bestämmer om vägen dit skall stå öppen eller ej och att dylika kompetensavgöranden binder övriga organ. Detta innebär att positiva kompetenskonflikter är uteslutna; har ett organ beslutat upptaga talan om en viss sak till prövning, saknar annat organ till följd av principerna om res judicata kompetens att pröva talan om samma sak. Vidare är de organ, som anses ingå i den tyska domstolsorganisationen, utrustade med en allmän förvisningsbefogenhet. Det organ, till vilket en sak blivit förvisat, kan sedermera ej vägra att avgöra saken med den motiveringen, att det förvisande organet egentligen är kompetent; återförvisning får således ej ske. Däremot kan organet avvisa talan till följd av sin uppfattning, att ett tredje organ i stället är kompetent. Detta system med förvisning och förbud mot återförvisning leder till att så småningom alla förvisningsmöjligheter är uttömda och det organ, till vilket förvisning sist skett, nödgas avgöra saken. Härigenom har man i tysk rätt garderat sig mot uppkomsten av negativa kompetenskonflikter.

B. Vikten av att fullfölja talan

Har såväl lägre domstol som lägre myndighet avvisat en viss talan, bör part se till att han överklagar avvisningsbesluten och särskilt då domstolsbeslutet. Nöjer han sig med att endast anföra besvär över myndighetsbeslutet, kommer han kanske så småningom att finna, att den högsta administrativa instansen anser, att underrätten hade bort upptaga talan till saklig prövning. Har han nu låtit den lägre domstolens avvisningsbeslut vinna laga kraft, kommer domstolen, om han ånyo instämmer talan

² Lagen är införd på s. 1185 f i Finlands lag 1969.

³ Om den finska HD:s befogenhet att lösa negativa kompetenskonflikter mellan domstol och myndighet, se Ståhlberg s. 133 ff, Merikoski II s. 16 f och Tirkkonen s. 24.

⁴ Waline s. 42 ff; de Laubadère s. 378 ff.

⁵ Eyermann-Fröhler s. 175 ff; Forsthoff s. 114 ff.

⁶ Eyermann-Fröhler s. 120 ff.

dit, att sannolikt avvisa talan *till följd av det tidigare beslutet*. Konsekvensen av att han uraktlåtit att överklaga det första avvisningsbeslutet skulle således bli, att själva konfliktfrågan ej längre kan prövas av domstolen, eftersom iakttagandet av reglerna om res judicata förhindrar en sådan prövning. Skulle en person endast överklaga domstolens avvisningsbeslut och underlåta att anföra besvär över myndighetens, löper han sannolikt ej samma risk att bli utestängd från möjligheten att ånyo få konfliktfrågan prövad av myndigheten. En ny ansökan skulle myndigheten förmodligen pröva i samma omfattning som den prövat den tidigare ansökan.

En annan anledning till att man bör överklaga båda avvisningsbesluten är att den judiciella och den administrativa prejudikatinstansten ungefär samtidigt kan komma att pröva konfliktfrågan. Härigenom kan den klagande vinna den fördelen, att de båda instanserna får tillfälle att i ett visst samförstånd träffa sina avgöranden. Vidare synes den enskilde göra en viss tidsvinst, om han överklagar båda avvisningsbesluten. Fullföljer han endast talan beträffande det judiciella avvisningsbeslutet och vinner han ej någon framgång med sin talan, får han, om han vill ha konflikten undanröjd, på nytt göra ansökan hos myndigheten, och han tvingas då kanske att sedermera draga konfliktfrågan under flera högre instansers prövning.

I ett speciellt fall synes det dock vara tillräckligt att den enskilde, som fått sin talan avvisad av såväl lägre domstol som lägre myndighet, överklagar ett av avvisningsbesluten. Den enskilde torde kunna nöja sig med denna åtgärd i sådana fall, där den högsta instansen är samma för både domstolen och myndigheten. Genom att endast överklaga ett av besluten kan den klagande t. o. m. erhålla ett avgörande, som får anses vara bindande för de båda lägre organen. Om förevarande specialfall, se KÅ II 1925 ref. 36 (jfr även SJA 19 s. 133).

Följande fall åskådliggör den fara för att bli utestängd från viss rättslig prövning av en fråga, som enskild person utsätter sig för genom att själv taga ställning i ett spörsmål om kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet. I NJA 1923 B 716 hade KB på ansökan av S. meddelat honom skattemannarätt till ett krononybygge, därvid vissa områden emellertid undantagits från skatteomföring och förbehållits kronan. Häröver hade S. anfört besvär hos KamK men senare återkallat besvären. S. instämde i stället sin talan om rätt till de undantagna områdena till domstol. Domstolarna ansåg emellertid att tvisten ej tillhörde domstols bedömande. I RÅ 1929 Fi 581 hemställde S. att K.M:t måtte återge honom rätten att fullfölja talan mot KB:s resolution. RegR fann ej skäl bifalla ansökningen. Även om S. var övertygad om att domstol var kompetent, borde han självfallet ej ha givit upp sin talan i det administrativa besvärsmålet. Ingen- ting hindrade honom från att samtidigt föra talan vid både domstol och myndighet.

C. Resning

Skulle en person befinna sig i den situationen, att såväl domstol som myndighet avvisat hans talan och båda avvisningsbesluten vunnit laga kraft, är han vanligtvis allttjämt bevarad vid sin rätt att genom ny ansökan hos *myndigheten* ånyo få den fråga prövad, som föranlett avvisningen. I den nya ansökan kan han taga tillfället i akt att anföra den omständigheten, att domstolen ej, som myndigheten tycks ha förutsatt i det tidigare beslutet, ansett sig vara kompetent att pröva huvudfrågan. Dock kan myndigheten, som givetvis ej är bunden av domstolens uppfattning, vidhålla sin tidigare ståndpunkt. Likaså är det möjligt att besvärsmyndigheterna ej

heller finner skäl att revidera sin tidigare åsikt. Den enskilde, som därefter måste anse det vara föga fruktbart att inkomma med ytterligare ansökningar, ställs då inför problemet att med något medel försöka bryta motståndet hos antingen domstolen eller myndigheten. Eftersom avvisningsbesluten vunnit laga kraft, nödgas han främst undersöka, om det bland de extraordinära rättsmedlen kan finnas något rättsinstitut, som är användbart. Han bör då finna att just resning kan beviljas på grund av materiella fel hos lagakraftvunna judiciella eller administrativa avgöranden. Från rättspraxis, se fallen NT 1864 s. 427 och NJA 1915 s. 526.

De i 58 kap. RB angivna resningsgrunderna avser domstols dom eller beslut, men dessa grunder torde i viss mån också vara vägledande för bedömningen av resningsansökningar beträffande administrativa beslut.⁷ Analogisk tillämpning synes främst förekomma i sådana fall, där förvaltningsärendena är jämförbara med rättegångsmålen. I doktrinen är det en omdebatterad fråga, om alla lagakraftvunna förvaltningsbeslut, oavsett det beslutsfattande organets karaktär eller beslutets kvalitet, kan bli föremål för resning.⁸ Förefintlig rättspraxis torde dock numera ej anses ge något stöd för att det gäller dylika inskränkningar i möjligheten att erhålla resning.⁹ Med avseende å förevarande undersökning skall påpekas att det av praxis framgår, att myndighets avvisningsbeslut kan bli föremål för prövning (RÅ 1950 K 31). Vidare torde det i princip ej krävas, att det administrativa beslutet vunnit materiell rättskraft; den omständigheten, att en ny ansökan om samma sak kan upptagas till prövning, medför ej att det lagakraftvunna beslutet ej kan angripas genom ansökan om resning.¹⁰

Till stöd för sin resningsansökan kan part bl. a. åberopa det skälet, att den rätts-tillämpning som ligger till grund för avvisningsbeslutet uppenbart strider mot lag (se 58: 1 p. 4 RB). Resningsgrunden avser endast sådana fall, i vilka det beslutsfattande organet helt saknat fog för att med tillämpning av lag avvisa partens talan. Detta torde vanligtvis innebära, att innehållet i det kompetensstadgande som organet tillämpat måste vara entydigt. Den omständigheten, att avvisningsbeslutet endast strider mot vedertagen praxis, utgör exempelvis ej resningsgrund. Eftersom kompetensstadgandena nästan aldrig utsäger, om en myndighet skall vara exklusivt kompetent eller ej, torde ifrågavarande resningsgrund spela en underordnad roll vad gäller lösningar av negativa kompetenskonflikter. En annan resningsgrund, som kan tänkas ifrågakomma, är att det tillkommit nya skäl (se 58: 1 p. 3 RB), vilken för övrigt var den enda resningsgrund som fanns upptagen i GRB (se 31: 3 GRB).¹¹ Sedan ett av avvisningsbesluten vunnit laga kraft har nämligen det skälet tillkommit, att talan befunnits ej heller kunna prövas i den alternativa ordning, som i avvisningsbeslutet torde ha antagits vara tillämplig. Resningsgrunden synes förut-sätta, att parten angriper det beslut som först vunnit laga kraft. Det organ, vars beslut sist vunnit laga kraft, torde antagligen ha känt till den omständigheten, att talan genom lagakraftvunnet beslut redan blivit avvisad av det andra organet. Följaktligen kan det i det senare fallet ej bli tal om någon ny omständighet.

⁷ SOU 1964: 27 s. 622.

⁸ Se härom Ragnemalm FT 1970 s. 176 ff och där anmärkt litteratur.

⁹ Se främst Ragnemalm FT 1970 s. 192.

¹⁰ Se Petrén Festskrift tillägnad Nils Herlitz s. 248 f, SOU 1964: 27 s. 620 f, Westerberg s. 147 f och Ragnemalm FT 1970 s. 183 f.

¹¹ Jfr SOU 1938: 44 s. 573 och Cars s. 159.

Beviljas resning, har det resningsbeviljande organet befogenhet att antingen förordna att målet skall upptagas av det organ, som sist beslutat däri, eller att i enklare fall själv direkt upptaga målet (se 58: 7 RB). I det fall, att en negativ kompetenskonflikt uppstått, kommer således det beslut, varigenom en resningsansökan bifalles, om målet ej upptages direkt av det resningsbeviljande organet, att fastslå åtminstone två relevanta omständigheter, nämligen dels att det organ vars beslut resningen avser är kompetent, dels att organet utan hinder av beslutets laga kraft äger upptaga målet till förnyad handläggning (se NJA 1915 s. 526).

Enligt den ursprungliga lydelsen av RF (§ 18) tillkom det HD att avgöra alla ansökningar, att konungen måtte bryta dom åter.¹² Stadgandet torde bl. a. ha tillämpats så, att även resningsansökningar i administrativa mål skulle prövas av HD (se K.M:ts utslag den 17 maj 1870).¹³ I samband med inrättandet av RegR kom HD dock att mista sin generella kompetens att bevilja resning i förvaltningsmål på så sätt, att RegR tillades befogenhet att i mål av beskaffenhet att tillhöra dess slutliga prövning upptaga resningsansökningar. Vidare utökades RegR:s kompetens år 1945 till att också omfatta mål, som i sista hand prövats av KR.¹⁴ HD:s kompetens innefattar således alltjämt vissa administrativa mål, såsom mål om hyresreglering och obligatorisk socialförsäkring. Det finns också exempel på att HD har prövat ansökan om resning i besvärsmål, som avgjorts av K.M:t i statsrådet (NJA 1966 s. 401, 1969 s. 264 och 468).¹⁵

Under den tid HD var exklusivt kompetent att pröva resningsansökningar torde HD genom beviljande av resning i allmänhet ha kunnat undanröja alla negativa kompetenskonflikter. Om HD, som sannolikt var fallet, utgjorde resningsbeviljande organ för såväl domstols som myndighets avvisningsbeslut, hade HD nämligen befogenhet att förklara antingen det ena eller det andra organet kompetent, vilket dock stundom kan ha krävt, att resning söktes med avseende å båda besluten. På samma sätt kan HD alltjämt lösa konflikter mellan domstol och sådan myndighet, som prövar mål vilka i sista instans ej tillhör (KR:s eller) RegR:s kompetensområde. Skulle HD till äventyrs finna ett tredje organ, alltså ej den domstol eller den myndighet, som fattat avvisningsbeslut, behörigt och därför ej bevilja resning, kommer avslaget på resningsansökan ej att bli helt betydelselöst, eftersom det genom beslutet kommer att klargöras att, när det tredje organet aldrig prövat frågan, huruvida målet tillhör dess avgörande, det för tillfället ej föreligger en konflikt i egentlig mening.

Helt allmänt gäller att, om HD anser sig kunna bevilja resning, konflikten är bragt ur världen. Skulle HD däremot mena, att resningsansökan borde prövas av

¹² Om resningsinstitutets historiska utveckling, se Petréns Festskrift tillägnad Nils Herlitz s. 252 ff.

¹³ I fallet hade KR i ett fattigvårdsmål förklarat att besvärerna ej kunde upptagas till prövning, då klaganden ej ställt sig till efterrättelse vissa föreskrifter om ingivande av besvär. Han hade nämligen inkommit med sina besvär direkt till KR i stället för till KB. Hos K.M:t sökte klaganden ändring eller ock att hans förlorade talan i målet måtte varda honom återställd. K.M:t i statsrådet ansåg skäl icke vara anfört, som kunde föranleda till ändring i KR:s utslag; varjämte K.M:t, beträffande klagandens ansökning om resning, förordnade att målet i denna del skulle överlämnas till nedre justitierevisionens föredragning. — Jfr dock Blomberg i TfR 1896 s. 78 not 1, som synes mena att HD:s befogenhet att bevilja resning enligt § 18 RF endast gällde domstols domar.

¹⁴ KK 6/4 1945 (nr 108) angående beslutade ändringar i RF. — Efter förvaltningsrättsreformens genomförande är KR dock aldrig absolut slutinstans!

¹⁵ Om denna fråga, se SOU 1964: 27 s. 617 och Ragnemalm FT 1970 s. 188 ff.

RegR, därför att målet i sista hand hör till (KR:s eller) RegR:s prövning, kommer konflikten att kvarstå. Skulle RegR sedermera finna att ej heller RegR kan pröva ansökan, synes den negativa kompetenskonflikten helt enkelt ej kunna lösas, och följaktligen saknar parterna i den ursprungliga tvisten möjlighet att få tvisten underkastad rättslig prövning i vårt land.

Skulle HD eller RegR bevilja resning och härigenom utse ett kompetent organ, kommer detta att i första hand innebära, att den konkreta kompetenskonflikten blivit undanröjd. Resningsbeslutet kommer vidare att sannolikt bli normerande för framtiden och således i viss mån eliminera risken för uppkomsten av liknande konflikter. Men dessutom kan beslutet beräknas komma att ha en viss betydelse för redan föreliggande konflikter av samma typ som den som upphävts genom beslutet. Innebär resningsbeslutet, att en viss myndighet är kompetent, kan man förmoda att, om det i konfliktfallen göres nya ansökningar hos myndigheten, denna till följd av detta beslut kommer att ingå i saklig prövning av ansökningarna (jfr RÅ 1968 C 11). Härigenom kommer ett resningsbeslut att bli av synnerligen stor betydelse ej endast för det konkreta fallet utan överhuvudtaget för de fall, i vilka konflikt uppstått. Däremot torde något motsvarande ej gälla, om resningsbeslutet innebär att domstol är kompetent. Tillämpningen av rättskraftsreglerna torde här förhindra, att domstolen upptar en ny talan till saklig prövning. I stället torde här krävas att konflikten i varje enskilt fall undanröjes genom beviljande av resning.

III. Behovet av ett konfliktlösande organ

Av det anförda har framgått att en part genom ansökan om resning kan få en negativ kompetenskonflikt undanröjd. Dock kan det som också framgått inträffa, att ej något av de resningsbeviljande organen medger resning, varför konflikten kommer att förbli olöst; i sådana fall visar sig resningsinstitutet vara otillräckligt.

Vill man införa den möjligheten, att alla negativa kompetenskonflikter skall kunna lösas, kan man antingen uppdraga åt något redan befintligt organ att lösa dylika konflikter eller inrätta en särskild konflikt-domstol. Förslag har framförts att HD¹⁶ eller RegR¹⁷ borde utrustas med befogenhet att i negativa kompetenskonflikter utse behörigt organ. Även tanken på en särskild konflikt-domstol har varit före.¹⁸ Ett sådant organ har ansetts lämpligen kunna vara sammansatt av lika antal justitie- och regeringsråd. Med inrättande av ett särskilt organ skulle man bl. a. undvika att behöva erkänna den ena sidans supremati över den andra och att således behöva frånträda den grundläggande principen, att domstolar och myndigheter är sidoordnade och jämställda.

Man kan dock knappast påstå, att det föreligger ett akut behov av en konflikt-domstol.¹⁹ De negativa kompetenskonflikterna är att döma av de tryckta rättsfallspublikationerna numera tämligen sällsynta, och de få som förekommit har i och för sig ej fört med sig några påtagliga olägenheter. Exempelvis har resningsinstitutet, såvitt jag känner till, ej behövt användas i förevarande syfte de senaste 50

¹⁶ Se t. ex. Nya lagberedningen 1884 I s. 152, 255. Jfr vad ovan sagts om finsk rätt.

¹⁷ Se t. ex. Mot 1897 II nr 159 s. 5.

¹⁸ Se t. ex. Bergfalk Frey 1842 s. 35 och Hammarskjöld s. 255.

¹⁹ Se härtill departementschefen i KPr 1908 nr 37 s. 55.

åren. Detta torde delvis sammanhånga med att de rättstillämpande organen i möjligaste mån försöker undvika, att de negativa kompetenskonflikterna drivs så långt, att det blir parts sak att söka resning, om de överhuvudtaget skall bli undanröjda. Se exempelvis nu senast konflikten mellan AD och RegR rörande vissa mål om statstjänstemäns åtnjutande av lön med B-avdrag, där RegR så småningom föll undan.

Vad som kan göras för att undvika uppkomsten av negativa kompetenskonflikter är främst att lagstiftaren redan från början försöker åstadkomma en tydlig avfattning av stadgandet rörande myndighetens kompetens, så att detta ej lämnar utrymme för två helt motsatta tolkningar. Det har nämligen visat sig att, sedan en negativ kompetenskonflikt väl uppstått, de brister i stadgandet, som föranlett konfliktens uppkomst, relativt enkelt kunnat botas genom författningsändringar. Se exempelvis de tidigare omnämnda målen om restitution av arvs- och gåvoskatt.

Kap. XVII. Domstols och myndighets befogenheter att pröva administrativa respektive judiciella frågor

Undersökningen i denna avdelning har hittills syftat till att utleta de principer om kompetensfördelningen mellan domstol och myndighet, vilkas tillämpning innebär att ett av organen bör antingen avvisa en talan eller upptaga en talan till prövning. I förevarande kapitel avser jag att försöka ange de principer som torde gälla, då en domstol eller en myndighet i ett mål eller ärende, *som obestriddligen tillhör dess avgörande*, konfronteras med en fråga, som i och för sig tillhör det motsatta organets avgörande. Försättningsvis förutsätter jag att det är klarlagt dels att det mål eller ärende, i vilket frågan uppkommer, skall prövas i den föreliggande ordningen, dels att frågan fristående kan avgöras av det motsatta organet.

Den främsta anledningen till att jag anser en dylik undersökning vara påkallad är att det återstår att belysa den sida av kompetensfördelningen, som omfattar domstols och myndighets befogenheter att pröva administrativa respektive judiciella prejudicialfrågor. De principer, som i allmänhet gäller härom, kommer att nedan redovisas i avsnitten § 1, IV (domstol) och § 2, IV (myndighet). Med prejudicialfråga avser jag, vilket jag också tror är den allmänna betydelsen av begreppet, en rättsfråga som först måste avgöras, innan en viss annan fråga kan tagas under bedömande. Karakteristiskt för situationen är att det materiella avgörandet av prejudicialfrågan på ett visst sätt kan komma att bestämma *resultatet av prövningen* av den senare frågan.

I förhållandet mellan domstol och myndighet kan det emellertid också förekomma, att det ena organets avgörande av en viss fråga betingar det andra organets *kompetens* att pröva en viss annan fråga. Detta är fallet, om ett rättstillämpande organ blir kompetent att pröva ett mål eller ärende endast under den förutsättningen, att ett annat organ först har avgjort en viss sak. Domstol kan således tänkas vara kompetent först sedan myndighet prövat en viss fråga eller vice versa. Den prövning av det tidigare avgörandet, som domstol eller myndighet härvid eventuellt kan komma att företaga, kan rimligtvis ej betecknas som prejudiciell, varför man lämpligen ej bör behandla denna typ av prövning i samband med utredandet av frågan om domstols och myndighets kompetens att taga befattning med en administrativ respektive judiciell prejudicialfråga. Eftersom det i viss mån också faller inom ramen för en undersökning av kompetensfördelningen att beakta domstols och myndighets kompetens såsom beroende av tidigare administrativa respektive judiciella avgöranden, kommer jag nedan — men då endast översiktligt — att behandla domstols och myndighets befogenheter att befatta sig med kompetensgrundande förvaltningsbeslut (§ 1, III nedan) respektive domstolsavgöranden (§ 2, III nedan).

Vidare torde det vara nödvändigt att i samband med en undersökning av domstols och myndighets kompetens att pröva administrativa respektive judiciella frågor fästa en viss uppmärksamhet vid förvaltningsbeslut av partsbeskedstyp. Vad först gäller förekomsten av judiciella frågor hos myndighet kan dessa naturligtvis förekomma i såväl mål, vilka myndighet är exklusivt kompetent att handlägga,

som mål, vilkas huvudfråga även domstol äger pröva. Den omständigheten, att domstol tillika är kompetent, innebär i allmänhet att myndighetens beslut bör uppfattas som ett partsbesked. Då myndigheten avger partsutsagor, kan den uttala sig i varjehanda frågor, inklusive frågor av judiciell art, vilket naturligtvis gäller oavsett om den judiciella frågan är en prejudicialfråga eller en huvudfråga. Under sådana omständigheter bör man, om man vill föra en meningsfull diskussion om myndighets kompetens att pröva judiciella prejudicialfrågor, begränsa denna till att endast avse fall, där myndigheten är exklusivt kompetent att pröva själva huvudfrågan. Situationen kommer då att kännetecknas av att prejudicialfrågan fristående tillhör domstols exklusiva avgörande och att huvudfrågan i princip endast kan avgöras av myndighet. I den mån det kan finnas behov av att även diskutera partsbeskedsfallen, synes detta kunna ske i ett avsnitt, som överhuvudtaget behandlar förekomsten av uttalanden rörande judiciella frågor i partsbesked (se § 2, I nedan). Vidare finns det skäl att med avseende å domstols kompetens att pröva administrativa prejudicialfrågor klargöra, om domstol kan anses vara berättigad att prejudiciellt ompröva det allmännas partsbesked. Som nedan kommer att framgå finns det i både praxis och doktrin tecken, som tyder på att en dylik omprövning skulle ske i vissa fall. Detta förfarande, som enligt min uppfattning ej kan karakteriseras som någon form av prejudiciell omprövning av förvaltningsbeslut, kommer att nedan granskas i ett avsnitt rörande domstols förhållande till förvaltningsbeslut av partsbeskedstyp (§ 1, II nedan).

Ett annat skäl till att jag i ett särskilt kapitel behandlar frågan om domstols och myndighets befogenheter att pröva administrativa respektive judiciella frågor är, att jag velat påvisa en viktig funktion hos kompetensfördelningsreglerna. Dessa torde nämligen i väsentlig mån bestämma, hur en domstol och även en myndighet skall förhålla sig till ett avgörande av det motsatta organet. Förmodligen bör en domstol agera olika, allteftersom förvaltningsbeslutet är ett partsbesked (§ 1, II nedan), utgör ett beslut som betingar domstols kompetens (§ 1, III nedan) eller innebär ett avgörande av en prejudicialfråga (§ 1, IV nedan). En myndighet synes på liknande sätt bl. a. böra skilja mellan domstolsavgöranden som utgör en förutsättning för myndighets behörighet (§ 2, II nedan) och avgöranden av prejudicialfrågor (§ 2, III nedan). En undersökning av frågan om kompetensfördelningsreglernas inverkan på domstols möjligheter att befatta sig med förvaltningsbeslut kan dessutom beräknas vara av grundläggande betydelse för de båda rättsinstituten "förvaltningsbesluts nullitet" och "domstolskontrollen över förvaltningen", eftersom dessa bl. a. bygger på att *domstol* i vissa hänseenden skall vara kompetent att ompröva administrativa beslut. Se härom vidare nedan § 1, I.

Dispositionen av kapitlet skulle således te sig enligt följande. Kapitlet är i första hand uppdelat i två huvudavsnitt, administrativa frågor hos domstolarna (§ 1) och judiciella frågor hos myndigheterna (§ 2). Det förstnämnda avsnittet inleds med en kortfattad redogörelse för förhållandet mellan kompetensfördelningen och de båda rättsinstituten "förvaltningsbesluts ogiltighet" och "domstolskontrollen över förvaltningen" (§ 1, I). I övrigt omfattar avsnittet utredningar rörande domstols förhållande till förvaltningsbeslut av partsbeskedstyp (§ 1, II) och beslut av kompetensgrundande beskaffenhet (§ 1, III) samt domstols kompetens att pröva administrativa prejudicialfrågor (§ 1, IV). I andra huvudavsnittet utredes möjligheterna

för myndighet att såsom part besluta i judiciella frågor (§ 2, I), myndighets förhållande till domstolsavgöranden av kompetensgrundande beskaffenhet (§ 2, II) och myndighets kompetens att pröva judiciella prejudicialfrågor (§ 2, III).

§ 1. Administrativa frågor hos domstolarna

I. Förhållandet mellan kompetensfördelningen och vissa andra rättsinstitut

I förevarande avsnitt ämnar jag med tanke på den fortsatta undersökningen lämna en kort redogörelse för i vilka hänseenden instituten ”förvaltningsbesluts ogiltighet” (A nedan) och ”domstolskontrollen över förvaltningen” (B nedan) kan antagas vara beroende av kompetensfördelningsreglerna.

A. Förvaltningsbesluts¹ ogiltighet

Inom doktrinen menar man allmänt att, om ett förvaltningsbeslut är behäftat med vissa väsentliga och uppenbara fel, beslutet skall betraktas som en nullitet. Självfallet står det envar fritt att hävda, att ett beslut av myndighet är ogiltigt, men om en dylik uppfattning skall kunna tillmätas någon rättslig relevans bör den naturligtvis härröra från ett rättstillämpande organ.² Det är en omstridd fråga, om det i svensk förvaltningsrätt existerar ett institut ”nullitetsbesvär”, med vars hjälp part kan angripa ett lagakraftvunnet förvaltningsbeslut, vilket uppenbarligen företer vissa väsentliga fel.³ Hur som helst brukar man i doktrinen huvudsakligen sysselsätta sig med sådana fall, där det rättstillämpande organet — och då särskilt domstol — har att avgöra ett mål eller ärende, för vars prövning det är av betydelse, om ett förvaltningsbeslut gäller eller ej. Undviker exempelvis domstol att tillämpa ett beslut, därför att detta är behäftat med fel, anser man sig i doktrinen ha fått fram ett exempel på fel av nullitetsgrundande art.

Således bygger ogiltighetsläran väsentligen på den förutsättningen, att förvaltningsbeslutet på ett eller annat sätt skall kunna komma under domstols, eventuellt myndighets, prövning. I vad mån domstol skall bli i tillfälle här till, beror i sin tur av innehållet i reglerna rörande kompetensfördelningen. Vidare kan man förmoda att, försåvitt domstol är kompetent, kompetensfördelningsreglerna dessutom bör kunna inverka på hur giltighetsprövningen kommer att gestalta sig. Omfattningen av denna prövning varierar sannolikt med hänsyn till de sammanhang i vilka den förekommer och de syften för vilka den sker. Följaktligen har man att räkna med att grundläggande principer om kompetensfördelningen bör kunna påverka de slutsatser om förvaltningsbesluts ogiltighet, som doktrinen på grundval av domstols agerande brukar anse sig kunna draga.⁴

¹ I doktrinen brukar man i detta sammanhang vanligtvis tala om förvaltningsakter. Se Herlitz Föreläsningar III s. 412, Sundberg s. 177 och Strömberg FT 1955 s. 112. Den oklarhet som vidlåder detta begrepp har medfört, att jag här föredrar den neutrala termen förvaltningsbeslut. Om denna oklarhet hos begreppet ”förvaltningsakt”, se Ragnemalm s. 24 ff.

² Se härom Herlitz Föreläsningar III s. 413 f.

³ SOU 1946: 69 s. 210 not 3; Sundberg s. 296, 370 ff; Strömberg FT 1955 s. 114; Ragnemalm FT 1971 s. 1 ff.

⁴ Jfr Herlitz Föreläsningar III s. 415 f och Herlitz FT 1947 s. 311

B. Domstolskontrollen över förvaltningen

Under rubriken "domstolskontrollen" behandlar vissa författare frågorna, i vad mån domstol kan bli i tillfälle att ompröva förvaltningsbeslut och i vilka avseenden ett beslut kan omprövas.⁵ Särskilt svaret på frågan, *i vad mån* domstol äger dylik befogenhet, beror av innehållet i kompetensfördelningsreglerna. Kontrollen sägs förekomma vid domstols prövning av besvär- eller klandertalan mot administrativa beslut, civil talan mot stat eller kommun, vissa typer av ansvarstalan mot enskild, talan om verkställighet av förvaltningsbeslut och ansvarstalan för felaktiga förvaltningsbeslut.

Den kontroll, som domstol utövar vid prövning av besvär- eller klandertalan mot förvaltningsbeslut, sker därigenom att domstol enligt uttryckliga författningsstadganden äger pröva besvär mot förvaltningsbeslut eller talan om undanröjande av dylika beslut. Ett bifall till en besvärstalan kan få till följd att domstolen undanröjer beslutet och eventuellt sätter ett nytt beslut i det förras ställe, medan domstolen, om den bifaller en klandertalan, endast äger upphäva beslutet. Frågan om domstols kompetens i förevarande fall kommer, om behörigheten skulle visa sig vara tveksam, att gälla spörsmålet, om domstol bör avvisa talan eller ej. Härigenom blir denna kontrollform beroende av kompetensregler, som behandlats på ett tidigare stadium av undersökningen och som därför ej är aktuella i förevarande kapitel. Se ovan kap. IV i avsnittet om "blandad instansordning" och kap. XV i avsnittet om "talan om konstitutiv dom".

Med en civil talan avses i förevarande sammanhang en talan, som kan prövas i tvistemålsväg. Sundberg förklarar att, om en talan mot stat eller kommun kan upptagas i denna ordning, domstolen tvingas att ingå i prövning av det förvaltningsbeslut, varigenom myndighet avslagit kändens anspråk.⁶ Denna kontrollfunktion kommer enligt Sundberg att alltigenom bero av domstols kompetens att pröva tvistemål. Till följd därav sammankopplar Sundberg kontrollfrågan med frågan, om domstol bör avvisa talan eller ej. Strömberg, som i ett tidigare avsnitt behandlat vad han kallar för "kompetensfördelning" och därvid diskuterat, i vad mån domstol är kompetent att i tvistemålsväg pröva talan mot stat eller kommun, nöjer sig med att vid behandlingen av samma kontrollform undersöka om domstol verkligen omprövar administrativa partsbesked.⁷ Det sätt, varpå Sundberg utreder domstols kontrollbefogenhet med avseende å civil talan mot det allmänna, medför att hans frågeställning kommer att hänföra sig till avvísingsproblematiken och således omfatta frågor, som i förevarande avhandling redan behandlats i kapitlet om domstols behörighet att pröva tvistemål och brottmål (kap. XV). Strömberg tangerar däremot frågor, som i förevarande kapitel skall bli föremål för utredning, emedan han — liksom jag — förutsätter att domstol är kompetent och undersöker, i vad mån detta förhållande medför, att domstolen kommer att pröva administrativa beslut. Således bör förhållandet mellan kompetensfördelningen och förevarande kontrollform — i den omfattning Strömberg behandlar densamma — uppmärksammas i det följande.

⁵ Fahlbeck—Jägerskiöld—Sundberg s. 53 ff (författat av Sundberg); Sundberg s. 385 ff; Strömberg s. 215 ff.

⁶ Fahlbeck—Jägerskiöld—Sundberg s. 60 f; Sundberg s. 397.

⁷ Strömberg s. 216 f.

Vid prövning av ansvarstalan mot enskild anser man i doktrinen, att domstol kan bli i tillfälle att kontrollera förvaltningsbeslut i sådana fall, där det yrkas ansvar för olydnad mot beslut eller utdömande av ett i beslutet föreskrivet vite.⁸ I detta avseende möjliggöres domstolskontrollen därav, att kompetensfördelningsreglerna är konstruerade så att, sedan myndighet avgjort en viss fråga i ett rättsförhållande, domstol står i tur att avgöra en annan fråga i samma förhållande. Detta har ansetts böra medföra, att den fortsatta undersökningen bl. a. bör omfatta frågan, om tillämpningen av nämnda regler skapar förutsättningarna för en dylik domstolskontroll av förvaltningen.

Detsamma gäller doktrinen tal om en kontrollfunktion, då domstol företar verkställighetsprövning.⁹ Man menar att domstolen äger kontrollera beslutet i vissa hänseenden för att utröna om det kan ligga till grund för domstolens vidare åtgärder. Även i detta fall sammanhänger domstols kompetens med att kompetensfördelningsreglerna bestämmer en viss ordning mellan myndighet och domstol, i vilken vardera skall avgöra en viss sak. Frågan, huruvida dessa regler möjliggör ifrågavarande kontroll av förvaltningen, synes också böra vinna beaktande i det följande.

Slutligen har man i doktrinen den uppfattningen, att domstolarna kan utöva kontroll över förvaltningen, om de blir i tillfälle att pröva mål om offentliga tjänstemäns ämbets- och skadeståndsansvar.¹⁰ Huruvida ett brott blivit begånget eller om skadeståndsskyldighet inträtt, kan vara beroende därav, om ett visst förvaltningsbeslut är felaktigt eller ej. Kontrollen kommer således i förevarande hänseende att utövas på så sätt, att domstolen prejudiciellt omprövar förvaltningsbeslut. Eftersom ett av huvudsyftena med förevarande kapitel är att utreda, i vad mån domstol äger taga befattning med administrativa prejudicialfrågor, kommer undersökningen att omfatta bl. a. domstols handläggning av nyssnämnda mål, vilken således anses möjliggöra en viss form av domstolskontroll.

För rättsinstitutet "domstolskontrollen över förvaltningen" innebär kompetensfördelningsreglerna i första hand att dessa bestämmer tillämpningsområdet för institutet, dvs. i vad mån domstol äger ompröva förvaltningsbeslut. Vidare torde man av de sätt, på vilka ett förvaltningsbeslut enligt nyssnämnda regler kan komma under domstols bedömande, kunna draga vissa allmänna slutsatser rörande kontrollens omfattning, dvs. i vilka avseenden domstol äger ompröva ett förvaltningsbeslut. I det följande kommer den kontroll, som föranledes av civil talan mot stat eller kommun, att beröras under rubriken "Domstols förhållande till förvaltningsbeslut av partsbeskedstyp" (II nedan), den som framkallas av vissa typer av ansvarstalan mot enskild eller talan om verkställighet av förvaltningsbeslut under rubriken "Domstols förhållande till förvaltningsbeslut av kompetensgrundande beskaffenhet" (III nedan) och den som åstadkommes av ansvarstalan för felaktiga förvaltningsbeslut under rubriken "Domstolsprövningen i mål om ansvar för felaktiga beslut" (IV, B, 2) nedan).

⁸ Fahlbeck—Jägerskiöld—Sundberg s. 54 ff; Sundberg s. 396, 402 f; Strömberg s. 217 f.

⁹ Sundberg s. 402 f; Strömberg s. 219.

¹⁰ Fahlbeck—Jägerskiöld—Sundberg s. 59 f; Sundberg s. 401 f; Strömberg s. 220 f.

II. Domstols förhållande till förvaltningsbeslut av partsbeskedstyp

Äger en domstol behörighet att pröva en tvist, i vilken staten eller kommun uppträder som part, blir domstolen i tillfälle att bl. a. bedöma de frågor, i vilka vederbörande myndighet tidigare uttalat sig. Myndigheten kan ha fattat ett formligt beslut redan innan målet anhängiggjordes vid domstolen eller uttalat sin mening först i anledning av domstolsrättegången. Ett formligt beslut kan, om staten eller kommun är svarande, ha föranletts av de anspråk käranden riktat direkt mot myndigheten. Uppträder det allmänna som kärande, kan myndigheten, innan stämning uttagits, ha meddelat ett betungande beslut, som svaranden underlåtit att följa. Oavsett om det föreligger ett formligt förvaltningsbeslut eller ej, då domstolsprocessen inledes, kommer dock den myndighet, som har att tillvarata det allmännas rätt, att få uttala sin mening antingen i käromålet eller i svaromålet. Har staten eller kommun innehaft partsställning inför domstol, finns det således alltid ett visst område, inom vilket såväl myndighet som domstol företagit vardera sina bedömningar.

Som partsbesked bör man uppfatta ej endast vad vederbörande myndighet anför i själva domstolsprocessen utan även sådant beslut som myndigheten fattat innan domstolstalan väckts. Beslutet har nämligen tillkommit i syfte att klargöra den ena partens, dvs. statens eller kommuns, ståndpunkt och hänför sig således till de sonderingar, som brukar förekomma mellan parter, innan tvistefrågan hänskjutes till domstols avgörande. Skulle beslutet vara överklagbart, bör även besvärsmyndigheternas avgöranden uppfattas som partsbesked. I det följande skall utredas hur domstol bör förhålla sig till förvaltningsbeslut, som fattats före rättegångens inledande och som innehåller det allmännas partsutsaga.

Sundberg föreställer sig att, när en person framställer "ett rättsanspråk" mot kronan "eller annan", domstolen — om den är kompetent att pröva talan — tvingas ingå i prövning av "den förvaltningsakt", som ligger till grund för motpartens vägran att tillmötesgå anspråket.¹¹ Enligt densamme kan kravet avse skilda ting: "ett skadestånd eller en ersättning i någon form på grund av den oriktiga förvaltningsakten, en fullgörelsetalan ifråga om en prestation, vartill han anser sig berättigad, eller en enkel fastställsetalan angående rättsläget". Uppenbarligen tänker Sundberg sig att domstolen i fall, där förvaltningsbeslutet har karaktären av partsbesked, underkastar beslutet en viss omprövning. Han anger inte närmare i vilken del av processen denna omprövning skulle bli nödvändig, men sannolikt menar han att prövningen på något sätt är prejudicerande för målets utgång.

Sundbergs uppfattning kan från kompetensfördelningssynpunkt omöjligen accepteras, eftersom han synes förutsätta att det allmännas partsbesked i processen skall tillmätas annan verkan än motpartens. Partsutsagorna är avsedda att tillföra processen det huvudsakliga material, på vilket domstol skall grunda sitt avgörande. Domstolen saknar härvid anledning att undersöka om något av partsbeskeden strider mot gällande rättsregler. Vid domstols prövning av målet bör domstolen helt obunden av parternas åsikter, vare sig dessa klätts i formen av

¹¹ Det anförda hänför sig till ett uttalande av Sundberg i Allmän förvaltningsrätt s. 397, men se också samme författare i Medborgarrätt s. 60 f.

förvaltningsbeslut eller ej, tillämpa gällande rättsregler. Härav följer, att det aldrig blir fråga om någon omprövning av det administrativa beslutet, varför det ej heller kan bli tal om att upphäva beslutet eller fränkänna detsamma vissa rättsverkningar. Såvitt jag kan förstå, leder Sundbergs föreställningssätt helt enkelt till den orimliga konsekvensen, att det allmännas partsbesked ej endast skulle förse domstolen med fakta utan därjämte skulle utöva ett prejudicerande inflytande på målets utgång.

Det finns emellertid en tendens i rättspraxis — som härvidlag kanske påverkats av Sundbergs teorier — att domstol i mål, där en kommun uppträder som part, ser sig föranlåten att ompröva kommunens beslut i tvistefrågan. En utveckling mot en dylik domstolskontroll i samband med handläggningen av ordinära tvistemål har främst kunnat förmärkas beträffande mål om kommunala avgifter. I dessa mål föreligger vanligtvis två kommunala beslut, ett taxebeslut och ett debiteringsbeslut. Det förra beslutet, som är av normgivande karaktär, brukar läggas till grund för debiteringsbeslutet. Föreskrifterna i normbeslutet kommer att tillhöra de rättsregler, som domstol har att tillämpa i avgiftsmålet. Det anses falla inom ramen för domstolarnas normprövningsrätt att ompröva lagligheten av kommunala normbeslut och således undersöka om föreskrifterna strider mot innehållet i författningar av högre dignitet, t. ex. kommunallagarna. Klara exempel på normprövningsrättens utövande finns i NJA 1934 s. 663, 1938 s. 165, 1939 s. 658 och 1963 s. 84. Emellertid innehåller praxis fall, där det är synnerligen tveksamt om det beslut som domstol omprövat är av normkaraktär. I NJA 1951 s. 297 innebar beslutet att vatten- och avloppsledningar skulle framdragas till fem fastigheter mot att fastighetsägarna förband sig att bidra med en viss avgift per fastighet. Detta beslut ansåg domstol ej vara bindande, enär det stod i strid med självkostnadsprincipen. Men är beslutet verkligen ett normbeslut? Om man ser till att beslutet tillkom efter framställan av två av fastighetsägarna, att det vände sig mot fem bestämda fastighetsägare och att det avsåg en engångsavgift, ligger det nära till hands att man vill betrakta beslutet som ett av kommunens partsbesked i målet. Skulle det vara riktigt att uppfatta beslutet på detta sätt, har domstol saknat rimlig anledning att ompröva beslutet, vilket ej kunnat inräknas bland de rättsregler, som domstolen skulle ha tillämpat och vilkas beskaffenhet domstolen därför bort kontrollera. I förevarande rättsfall är det som sagt något tveksamt om beslutet har karaktären av partsbesked, men i ett nyligen avgjort fall — NJA 1967 s. 497 — har HD uppenbarligen diskuterat, i vad mån ett *partsbesked* av kommun kunde anses strida mot lag. I målet hade en stad i ett debiteringsbeslut påfört A. ett visst penningbelopp för konvalescentvård på ett privat sjukhem. Här efter yrkade A. vid domstol förpliktande för den som vållat den trafikolycka som föranlett vården att till honom utge ett belopp motsvarande det kommunen avkrävt honom. I målet uppstod särskild fråga, huruvida det stred mot den kommunala likställighetsprincipen att staden, som på grund av platsbrist på dess egna sjukvårdsanstalter träffat avtal om konvalescenvård på sjukhemmet, för sådan vård påfört patienten högre avgift än som skulle ha utgått för motsvarande vård på stadens egna anstalter och att staden vid bestämmandet av avgiftens belopp tagit hänsyn till att utgiften kunde beräknas bli ersatt genom skadestånd. Med hänsyn härtill undersökte HD i vad mån de avgiftsnormer, på vilka staden grundade sitt debiteringsbeslut, stod i överensstäm-

melse med den kommunala likställighetsprincipen. Från kompetensfördelningssynpunkt finns inget att anmärka mot detta förfarande; men HD lät det inte stanna härvid utan tog sig dessutom före att överväga om själva debiteringsbeslutet stred mot nämnda princip. Således förklarade HD att omständigheterna i A:s fall i vart fall ej var sådana, att allmän domstol kunde anses äga befogenhet att med stöd av likställighetsgrundsatsen åsidosätta det i vederbörlig ordning fattade debiteringsbeslutet. HD synes här närmast ha menat, att debiteringsbeslutet skulle innebära ett avgörande av en prejudicialfråga. Visserligen är frågan, om kommunen äger en giltig fordran mot A., en prejudicialfråga till huvudfrågan i målet, men denna prejudicialfråga kan ej anses vara avgjord genom debiteringsbeslutet. I själva verket innehåller debiteringsbeslutet endast ett ersättningskrav, som ej väsentligen skiljer sig från ett liknande krav av ett enskilt subjekt. Därför borde HD i stället ha nöjt sig med att pröva prejudicialfrågan som sådan och således ej ha yttrat sig om debiteringsbeslutet.

Uppträder stat eller kommun som part inför en domstol, har domstolen att på samma sätt som när enskilda subjekt inbördes tvistar tillämpa gällande rättsregler. Förfar domstolen riktigt, blir det således aldrig tal om att prejudiciellt ompröva ett beslut, genom vilket myndigheten klargör sin ståndpunkt i den konkreta tvisten. Vad gäller de kommunala avgiftsmålen synes det vara av vikt, att domstolarna verkligen utreder, om det kommunala beslutet har karaktären av norm eller partsbesked, så att ett partsbesked ej i strid mot grundläggande principer om kompetensfördelningen blir föremål för en särskild omprövning.

III. Domstols förhållande till förvaltningsbeslut av kompetensgrundande beskaffenhet

Av de frågor som ingår i ett visst rättsförhållande är det stundom avsett, att vissa frågor skall avgöras av myndighet och andra av domstol. Vanligtvis skall detta ske i en bestämd ordning, så att myndighet exempelvis först skall avgöra en viss fråga, varefter domstol skall pröva en annan fråga och eventuellt, sedan domstol prövat den senare frågan, myndighet har att avgöra en ny fråga osv.

Ett av de mest belysande exemplen på hur handläggningen av en rättsfråga kan vara uppdelad på flera delfrågor, av vilka vissa tillhör domstols avgörande och andra myndighets, finns i EnsittarL. Uppdelningen torde ha sin grund däri, att medan lagen i princip normerar ett privaträttsligt förhållande — lagen innebär en tvångsreglering av rättsförhållandet mellan två enskilda personer, nyttjanderättshavaren och markägaren — syftet med lagen är socialt, nämligen att tillvarata egnahemsintresset.¹² Första delen av förfarandet är av rent administrativ karaktär. Nyttjanderättshavaren skall inge ansökan om lantmåteriförrättning till KB (5 §), som om det ej är uppenbart, att lösningsrätt ej kan äga rum, skall förordna lantmätare att med biträde av gode män verkställa förrättning (6 §). Klagan över KB:s beslut om förordnande av lantmätare skall föras i administrativ väg. (Enligt 2 §, 13:o RegRL skulle besvären prövas av RegR, se RÅ 1929 ref. 72.) Härefter skall frågan om nyttjanderättshavarens lösningsrätt samt om löseskillingen avgöras vid nämnda förrättning; denna fråga kan dock bringas under domstols prövning, eftersom rättsägare, som är missnöjd med förrättningen, äger fullfölja talan hos

¹² Jfr KPr 1918 nr 172 s. 27 f och SOU 1959: 4 s. 233.

FastD genom besvär (11 §). Nästa steg i förfarandet är att den nyttjanderättshavare, som förklarats berättigad till inlösen, skall nedsätta den bestämda löseskillingen hos KB (12 §), som härvid torde äga avgöra frågan, huruvida nedsättning har skett i rätt tid (se NJA 1937 s. 333). Talan mot beslut av KB, varigenom nyttjanderättshavare — då nedsättning av löseskillning skett först efter utgången av den föreskrivna tiden — förklarats ha gått förlustig rätten till inlösen, skulle enligt HD i NJA 1945 s. 361 föras hos K.M:t i vederbörande statsdepartement. Slutligen kan lantmätare, sedan inlösningsförrättningen vunnit laga kraft och löseskillingen nedsatts hos KB, i vissa fall, om området som skall lösas ej utgör särskild fastighet, bli tvungen att pröva frågan, om fastställelse å områdets avskiljande kan meddelas (13 §), vilket innebär att denna fråga i sin tur kan dragas under domstols prövning.

I fortsättningen kommer jag endast att uppehålla mig vid det fallet, att en domstol ej äger upptaga en viss talan till prövning, förrän myndighet fattat ett visst slags beslut. Som exempel på fall där det, innan handläggningen kan gå över på det judiciella stadiet, skall föreligga ett visst beslut av myndighet kan nämnas att, innan en fråga om expropriation kan dragas under domstols prövning, K.M:t skall ha medgivit expropriationstillstånd (se ovan kap. IX, § 3, II), att yrkande om vidtagande av åtgärd enligt 70 § BySt 1959 kan upptagas av domstol, först sedan byggnadsnämnd meddelat föreläggande härom (se ovan kap. VI, § 4, II) samt att domstol ej äger pröva fråga om ansvar för underlåtenhet att iakttaga administrativt beslut eller fråga om utdömande av vite till följd av försummelse att iakttaga myndighets vitesföreläggande utan att det föreligger ett förvaltningsbeslut av föreskriven beskaffenhet (se ovan kap. XIV, § 1, II, B och § 4, II). Dylika förvaltningsbeslut kan sägas vara av kompetensgrundande beskaffenhet, i så måtto att de utgör en nödvändig förutsättning för domstols kompetens.

Det ligger i sakens natur, att denna kompetensfördelning skall iakttagas och att det ena organet ej får inkräkta på det andras behörighetsområde. Under avd. II har bl. a. anförts rättsfall, vilka visar att domstol saknar rätt att i expropriationsmål befatta sig med tillståndsfrågor eller att med tillämpning av byggnadsstadgan ålägga någon att borttaga eller vidtaga åtgärd med byggnadsanordning. Se också ett fall rörande tillämpningen av EnsittarL i NJA 1937 s. 333.

Från kompetensfördelningssynpunkt innebär systemet med en uppdelning av förfarandet på myndighet och domstol i nu nämnd ordning, att domstolen för att avgöra om en tvist verkligen nått det judiciella stadiet bör undersöka, om det föreligger ett administrativt beslut av det föreskrivna slaget. Domstolen bör i detta avseende försäkra sig om att det överhuvudtaget finns ett beslut och, om så är fallet, att beslutet kan läggas till grund för fortsatt handläggning vid domstolen. Syftet med de kontrollåtgärder en domstol bör vidtaga med ett kompetensgrundande förvaltningsbeslut synes i huvudsak också böra bestämma, i vilka avseenden en domstol äger ompröva ett dylikt beslut. Av rättspraxis¹³ kan man bl. a. finna, att domstolen är befogad att pröva om beslutet tillkommit i föreskriven ordning, om beslutet verkligen utmynnar i ett avgörande av den fråga, som enligt lag skall avgöras innan det judiciella stadiet inträder, och om myndigheten enligt vederbörligt kompetensstadgande varit behörig att fatta ifrågavarande beslut. Härtill kommer att domstolen uppenbarligen äger fastställa innebörden av själva beslutet, dvs. tolka

¹³ Här åsyftas främst den rättspraxis som ovan redovisats under kap. VI, § 4, II, kap. IX, § 3, II samt kap. XIV, § 1, II, B och § 4, II.

detsamma. Den mest vittgående befogenheten är givetvis den som innebär att domstolen äger undersöka om beslutets innehåll är sådant, som avses i kompetensstadgandet. Denna befogenhet innefattar ej rätt att undanröja beslutet men väl att frångå det en av dess viktigaste rättsverkningar, nämligen den att ligga till grund för domstolens avgörande. Grundläggande kompetensfördelningsregler synes här tillåta en verksamhet, som går ut på att antingen jämföra beslutets innehåll med kompetensstadgandets avfattning eller undersöka om kompetensstadgandet med hänsyn till de bakomliggande faktiska förhållandena kan anses ha medgivit myndighet rätt att meddela ifrågavarande beslut. Med vedertagen terminologi skulle detta kunna uttryckas så, att domstol äger företaga en laglighetsprövning av beslutet.¹⁴ Som brukar påpekas i nullitetsläran torde domstolarna i praktiken dock endast ignorera beslut, som är behäftade med uppenbara och väsentliga fel.

Syftet med förevarande avsnitt har varit att visa bakgrunden till att domstol kan få anledning att ompröva kompetensgrundande förvaltningsbeslut. Skälet till att domstol företar en dylik omprövning är således att domstol måste försäkra sig om att det föreliggande beslutet är av det slag, att den judiciella prövningen kan taga vid. Vidare har jag antagit, att omfattningen av domstols prövningsrätt väsentligen bör bestämmas därav, att prövningen sker för att domstolen måste undvika att ge sig in på företag, med vilka den i själva verket ej äger taga befattning. Det anförda har i detta hänseende inneburit, att kompetensfördelningsreglerna på sin höjd medger domstol rätt att underkasta det kompetensgrundande beslutet en laglighetsprövning. Reglerna kan däremot ej anses innefatta befogenhet för domstolen att tillika granska beslutet från lämplighetssynpunkt. När det gäller att jämföra beslutets innehåll med innehållet i de rättsregler, som tillämpats i beslutet, får en domstol således räkna med att rättsreglerna kan ha olika grad av exakthet och att vissa regler kan vara så vaga, att de knappast lämpar sig som jämförelsematerial. Saknas tillämpliga rättsregler, har domstolen ju överhuvudtaget ej något material att jämföra med. Vidare bör domstols kompetens att pröva frågan, om fakta i det konkreta fallet varit sådana att kompetensstadgandet varit tillämpligt, ej omfatta myndighetens skönsmässiga värdering av beslutets förutsättningar eller de sannolikhetsberäkningar som kan förekomma. I allmänhet bör domstol ej heller göra några egna bedömningar i rena kunskapsfrågor, vilkas avgörande förutsätter särskild sakkunskap eller erfarenhet eller som eljest är av mera svårbedömd natur.¹⁵

I den mån domstolskontrollen existerar som ett självständigt rättsinstitut, torde dessa kontrollregler även kunna innefatta befogenhet för domstol att underkasta beslutet en prövning från lämplighetssynpunkt. Det är väl föga sannolikt att lagstiftaren genom stadganden av innebörd att, innan domstol är kompetent, myndighet skall ha avgjort en viss fråga, regelmässigt har velat ge domstolen tillfälle att kontrollera att myndigheten förfarit riktigt beträffande handläggningen av sin fråga. Å andra sidan kan förekomsten av en sådan anordning ej tolkas såsom ett förbud mot att det i rättspraxis utbildas regler, som tillerkänner domstol rätt att vidtaga viss lämplighetsprövning av beslutet. Detta skulle i så fall innebära att omfattningen av domstolskontrollen ej längre skulle kunna föras tillbaka på kompetensfördelningsreglerna, utan att institutet skulle äga en självständig innebörd.

¹⁴ Jfr Strömberg Festskrift tillägnad Halvar Sundberg s. 383 ff.

¹⁵ Se vidare Strömberg Festskrift tillägnad Halvar Sundberg s. 387 ff.

Uppenbarligen finns det i fråga om vissa typer av beslut, i första hand då politibeslut,¹⁶ ett stort behov av en vidgad domstolskontroll. Se härom senast Bramstång FT 1970 s. 130 ff.

IV. Domstols kompetens att pröva administrativa prejudicialfrågor

Med termen "prejudicialfråga" brukar man, som i inledningen till kapitlet nämndes, mena en rättsfråga som först måste avgöras, innan själva huvudfrågan kan tagas under bedömande. Det sätt, varpå huvudfrågan kommer att besvaras, beror av svaret på prejudicialfrågan. En fråga om äktenskaps giltighet kan vara prejudicialfråga till frågan om ett barns äkta börd, en fråga om ett skuldebrevs giltighet kan vara prejudicialfråga till frågan om utbekommande av fordringen osv.

En undersökning av domstols kompetens att prejudiciellt pröva administrativa frågor kan lämpligen begränsas till att endast omfatta sådana frågor, som fristående tillhör myndighets exklusiva avgörande. Anledningen härtill är att jag ansett domstols kompetens vara osäker endast vad beträffar prövningen av dylika frågor. Det är nämligen uppenbart att en fråga, som redan fristående kan prövas av domstol, också kan bli föremål för domstols prejudiciella prövning. Med *administrativa* prejudicialfrågor kommer jag således att i fortsättningen mena sådana prejudicialfrågor, som fristående *endast* kan avgöras av myndighet.

I synnerhet är det rättsreglernas konstruktion, som bestämmer om domstol överhuvudtaget skall behöva underkasta ett visst spörsmål en prejudicialprövning. Reglerna kan allt efter omständigheterna ges ett sådant innehåll, att huvudfrågan beror av antingen det ena eller det andra spörsmålet. Det är den omständigheten, att det i rättsreglernas förutsättningar uppställs krav på att en person skall vara fader till ett visst barn, att två personer skall vara gifta med varandra, att en person skall vara ägare till en fastighet, att två personer skall ha slutit ett avtal osv., som nödvändiggör att domstolen får konstatera att dessa förhållanden verkligen föreligger. Om en dylik rättsregel ändras, kan den tänkas komma att innehålla andra förutsättningar, varvid svaret på den tidigare prejudicialfrågan kanske ej längre blir relevant för besvarandet av huvudfrågan. Under avd. II har betydelsen av rättsreglernas innehåll särskilt anmärkts vad gäller mål om stats eller kommuns skadeståndsansvar och frågor om straff. Den omständigheten, att domstol skall tillämpa en rättsregel, enligt vilken stat eller kommun ej är ersättningsskyldig för skada till följd av ett felaktigt förvaltningsbeslut, innebär således att domstolen aldrig får tillfälle att prejudiciellt pröva frågan, huruvida beslutet är felaktigt eller ej. Vidare har jag i anledning av rättsfallet NJA 1951 s. 316 påpekat, att domstol saknar befogenhet att vid prövning av åtal för t. ex. ett förmögenhetsbrott taga ställning i frågor om meddelande av åtalseftergift åt den tilltalade. Skulle en viss fråga ej falla inom gränserna för tillämpliga rättsregler, kommer frågan att i målet framstå som en isolerad fråga, vilken — i vart fall om den tillhör myndighets exklusiva avgörande — ej kan prövas av domstol.

Undersökningen av domstols kompetens att avgöra administrativa prejudicial-

¹⁶ Se härom Strömberg Festschrift tillägnad Halvar Sundberg s. 389 ff.

frågor kommer att uppdelas i två huvudavdelningar, av vilka den ena skall behandla behörigheten med avseende å prejudicialfrågor som ej prövats i administrativ väg (A nedan) och den andra kompetensen i fråga om prejudicialfrågor som redan avgjorts i administrativ väg (B nedan).

Det torde knappast föreligga något behov av att särskilt beröra vad den svenska doktrinen tidigare kan ha yttrat beträffande frågan om domstols kompetens att avgöra administrativa prejudicialfrågor. Oftast behandlar doktrinen, då den säger sig diskutera domstols kompetens att prejudiciellt ompröva förvaltningsbeslut, sådana beslut som enligt vad ovan sagts är av kompetensgrundande beskaffenhet och som således därför ej kan innebära ett avgörande av en prejudicialfråga. I den mån doktrinen verkligen satsar sig med domstols kompetens att avgöra administrativa prejudicialfrågor, brukar detta stanna vid allmänna uttalanden, att en domstol *kan* äga dylik kompetens. Vanligtvis anföres denna omständighet endast för att påvisa en möjlighet för domstol att utöva en viss kontroll över förvaltningen. Såvitt jag har kunnat finna, saknas i doktrinen en systematisk genomgång av problemet rörande domstols kompetens att pröva administrativa prejudicialfrågor.¹⁷

A. Frågor som ej prövats i administrativ väg

En domstol, som ställs inför en oavgjord prejudicialfråga, vilken fristående tillhör myndighets avgörande, kan tänkas antingen pröva frågan på egen hand eller förklara målet vilande i avvaktan på myndighets avgörande. Båda utvägarna har vardera sina för- och nackdelar. Väljer domstolen att själv avgöra prejudicialfrågan, kommer målet ej att uppehållas till följd av förekomsten av en dylik fråga. Å andra sidan utsätter domstolen sig för risken att myndighet vid ett senare tillfälle bedömer frågan på ett annat sätt. Förklarar domstolen målet vilande för att invänta myndighets avgörande av prejudicialfrågan, förskaffar domstolen sig möjlighet att ställa sig avgörandet till efterrättelse och härigenom förhindra uppkomsten av motstridiga avgöranden av en och samma fråga. Åtgärden att vilandeförklara ett mål har dock den nackdelen, att målets avgörande blir fördröjt, vilket kan medföra olägenheter för parterna.

Stundom kan det finnas författningsbestämmelser om hur en domstol skall förfara i ett visst fall. Skulle exempelvis, då någon väcker talan vid FastD om förbud mot miljöfarlig verksamhet eller om åläggande att med avseende å dylik verksamhet vidtaga försiktighetsmått, fråga om tillstånd till verksamheten vara under vederbörande myndighets prövning eller komma under dess prövning, innan FastD avgjort målet, är domstolen enligt 36 § MiljöskL skyldig att förklara målet vilande till dess frågan avgjorts. Vanligtvis saknas det dock bestämmelser om i vad mån domstol bör förklara en viss typ av mål vilande.

Det generella stadgandet om vilandeförklaring i 32: 5 RB är utformat så, att det väsentligen ankommer på domstolen att själv bedöma, huruvida omständigheterna motiverar en tillämpning av stadgandet. Detta medför att det i huvudsak blir en avvägningsfråga, vilken av de nyssnämnda metoderna domstolen bör välja. I rättspraxis kan man finna exempel på tillämpning av båda metoderna; se NJA 1927 s. 492 (domstolen ansågs äga avgöra frågan) och 1884 s. 396 (domstolen ansågs

¹⁷ Vissa allmänna uttalanden finns hos Herlitz s. 107 f, Petrén FT 1951 s. 48 f, Sundberg s. 388 ff och Westerberg s. 157 f.

sakna befogenhet att pröva huvudfrågan, innan prejudicialfrågan blivit i stadgad ordning avgjord).

Vid en diskussion om den mest ändamålsenliga metoden torde man lämpligen kunna börja med att uppmärksamma det specialfallet, att frågan samtidigt är under prövning hos vederbörande myndighet. Enligt 32: 5 RB äger rätten förordna att ett mål skall vila, om det för prövning av målet är av synnerlig vikt att fråga, som är föremål för behandling i annan ordning, först avgöres. Rekvisitet "synnerlig vikt" bör sannolikt tolkas så, att domstol har rimlig anledning att tillämpa stadgandet endast om den kan räkna med att bli tvungen att respektera myndighetens avgörande. Tillämpningen av stadgandet torde dock ej vara så inskränkt, att domstolen ovillkorligen skall anse sig vara bunden av det framtida förvaltningsbeslutet. Det torde räcka att domstolen anser sig sakna befogenhet att åsidosätta en viss utgång av det administrativa målet. I det senare fallet förklarar domstolen målet vilande för att avvakta om förvaltningsbeslutet kommer att få ett sådant innehåll, att domstolen bör lägga beslutet till grund för sin fortsatta prövning. Blir innehållet däremot ett annat, är domstolen oförhindrad att självständigt pröva frågan.

En domstol, som överväger att förklara ett mål vilande därför att det i målet ingår en administrativ prejudicialfråga, som samtidigt är under myndighets prövning, torde behöva beakta flera faktorer. Först och främst skall naturligtvis stadgandet om vilandeförklaring i RB vara tillämpligt. Vidare bör domstolen försöka uppskatta, hur stor risken är att domstolen och myndigheten kan komma att bedöma frågan olika. Skulle prejudicialfrågan knappast kunna besvaras på mer än ett sätt, torde det i allmänhet finnas föga anledning för domstolen att förklara målet vilande. En tredje faktor, som domstolen ej får bortse från, är hänsynen till parterna. Genom en vilandeförklaring kan parterna komma att få vidkännas ekonomisk förlust eller utstå andra olägenheter, men det kan också hända att parterna fäster så stor vikt vid en sakkunnig bedömning av prejudicialfrågan, att de överser med att målet kan komma att draga ut på tiden.

Frågan, i vilken utsträckning domstol bör taga hänsyn till parternas önskemål, torde i viss mån få besvaras med ledning av principerna om den materiella processledningen.¹⁸ Det ankommer som bekant på domstol att tillse att ett mål blir uttömmande behandlat (se 43: 4 och 46: 4 RB), vilket bl. a. innebär att alla relevanta omständigheter, som parterna åberopat, såvitt möjligt skall klarläggas. Emellertid bör man uppmärksamma att parterna i ett dispositiv tvistemål själva äger bestämma vilka omständigheter domstolen har att beakta och på så sätt genom underlåtenhet att framlägga allt material väsentligen kan begränsa utredningen. I ett indispositiv tvistemål eller ett brottmål torde förhållandena i viss mån vara de motsatta. Det förhållandet, att domstol i ett dylikt mål utan att därför gå utanför talan eller åtalet äger grunda domen på en omständighet, som part ej uttryckligen åberopat, innebär att domstolen på egen hand kan införa en viss omständighet i målet. Sannolikt bör man med hänsyn härtill skilja mellan dispositiva tvistemål, å ena sidan, och indispositiva tvistemål samt brottmål, å andra.

Vad gäller dispositiva tvistemål bör en domstol som regel inhämta parternas meningar och i möjligaste mån tillgodose deras önskemål. I dessa mål förfogar

¹⁸ Se härom SOU 1938: 44 s. 444 f, 479.

nämligen parterna över processföremålet och har att själva förebringa processmaterialet. Parterna bör därför också vara berättigade att bestämma, om ett visst förvaltningsbeslut skall inräknas i materialet eller ej, och således, om det uppstår fråga om vilandeförklaring, få sina synpunkter beaktade av domstolen. Följaktligen bör en domstol, om parterna anser sig ha behov av ett snabbt förfarande och därför ej vill att målets avgörande skall fördröjas, avgöra prejudicialfrågan på egen hand. Vill parterna däremot tillföra processen det ytterligare material beslutet utgör, bör domstolen, om den finner att vilandeförklaring kan ske enligt RB:s regler, avge dylik förklaring.

Det starka kravet på en objektiv utredning i indispositivt tvistemål och brottmål bör sannolikt medföra, att domstolen i huvudsak på egen hand bedömer, om den bör ha tillgång till ett lagakraftvunnet förvaltningsbeslut i prejudicialfrågan, innan målet företages till slutlig prövning. Vad gäller brottmål torde domstolarna i praktiken tillämpa den sedvanerättsliga regeln att, om ansvarsfrågans bedömning är beroende av hur en myndighets prövning av en viss fråga utfaller, domstolen bör invänta myndighetens uppfattning. Denna praxis har ovan särskilt belysts vid behandlingen av mål om tillämpning av SkattestrL (se ovan kap. XIV, § 1, II, A). Det främsta skälet till att domstol bör följa denna regel är att myndighetens beslut kan ges sådant innehåll att, om domstolen bedömt prejudicialfrågan på samma sätt, den tilltalade blivit frikänd. Underlåter domstolen att avvakta förvaltningsbeslutet, kan den situationen uppstå, att den tilltalade enligt myndighetens uppfattning ej borde ha bestraffats. Skulle en domstol till äventyrs ej iakttaga ifrågavarande regel och härigenom den senare situationen uppkomma, skulle HD — om det gjordes ansökan om resning beträffande domen — sannolikt anse domen vara behäftad med ett materiellt fel. Praxis innehåller t. o. m. exempel på att HD funnit felet så uppenbart, att HD omedelbart ändrat domen till den tilltalades förmån (se NJA 1942 s. 235).

Pågår ej någon administrativ handläggning av prejudicialfrågan, torde förhållandena mera sällan vara sådana, att domstol bör förklara målet vilande. Möjligheten torde visserligen finnas genom att det i 32: 5 RB stadgas, att rätten har dylik befogenhet även då det mot handläggningen möter annat hinder av längre varaktighet än pågående behandling av prejudicialfrågan. Emellertid saknar domstol i allmänhet befogenhet att själv föranstalta om att prejudicialfrågan verkligen kommer under myndighets prövning eller att ålägga part att anhängiggöra talan hos myndighet. Här föreligger den betydande olägenheten, att domstolen ej har någon säkerhet för att frågan blir avgjord utan får förlita sig på parternas åtgärder. Utan några garantier för att myndighetsprövningen verkligen kommer till stånd torde domstol som regel sakna anledning att vilandeförklara mål. Domstol kan dock enligt uttryckliga författningsbestämmelser vara utrustad med befogenhet att hänskjuta frågan till myndighets prövning. Sådana bestämmelser har tidigare funnits i bl. a. arbetstidslagarna och butikstängningslagen. Se ovan kap. XIV, § 1, II, A. I ett dylikt fall synes en domstol böra vilandeförklara ett mål under ungefär samma förutsättningar som en domstol brukar förklara ett mål vilande till följd av att prejudicialfrågan samtidigt är föremål för myndighets prövning.

B. Frågor som prövats i administrativ väg

För en domstol, som finner prejudicialfrågan tidigare ha varit föremål för myndighets prövning, kommer det oftast att bli en viktig uppgift att bestämma, i vad mån domstolen bör anse sig vara bunden av förvaltningsbeslutet. Under vissa omständigheter kan domstolen rentav se sig nödsakad att överväga, om inte beslutet bör läggas till grund för dess avgörande. Innan domstolen kommer så långt i sin handläggning av ett mål, bör den dock noggrant ha kontrollerat, att den fråga som myndigheten avgjort verkligen sammanfaller med prejudicialfrågan. Skulle förvaltningsbeslutet visa sig endast avgöra en närliggande fråga, kan det naturligtvis ej bli tal om att tillämpa beslutet som sådant. Vidare kan ett dylikt besluts eventuella bevisverkan bl. a. bestämmas därav, hur prejudicialfrågan förhåller sig till den i administrativ väg avgjorda frågan. Beträffande mål om ansvar för felaktigt förvaltningsbeslut torde en jämförelse mellan den fråga myndighet avgjort och prejudicialfrågan t. o. m. kunna förhindra, att man gör sig skyldig till ett felgrepp. Det ligger nära till hands, att man utan att närmare reflektera över saken anför rättspraxis i fråga om dylika mål för att belysa, att domstol i vissa fall kan intaga en relativt självständig hållning till förvaltningsbeslutet, och härmed avser det beslut som förmenas vara felaktigt. Den som gör nyssnämnda jämförelse bör dock finna, att det beslut som påstås vara felaktigt ej kan anses innebära ett avgörande av den fråga, som förekommer som prejudicialfråga i domstolsprocessen. De rättsregler (exempelvis 20: 4 BrB), som domstolen har att tillämpa, förutsätter att beslutet skall vara felaktigt, och det är givetvis denna fråga domstolen skall prejudiciellt bedöma. Beslutet i sig självt reglerar däremot en viss förvaltningsfråga, t. ex. en fråga om taxering, socialhjälp eller byggnadslov, men självfallet ej frågan om beslutet är behäftat med fel eller ej. Därför är det otänkbart att beslutet bör kunna ha någon som helst inverkan på domstols bedömning av nyssnämnda prejudicialfråga. Det är för övrigt en absurd tanke, att en domstol eventuellt borde taga i övervägande, om beslutet skulle ligga till grund för den fortsatta prövningen. Emellertid kan det inträffa att det verkligen föreligger ett förvaltningsbeslut, varigenom myndighet prövat huruvida det förvaltningsbeslut, som är föremål för domstols prövning, kan anses vara felaktigt. Det senare förvaltningsbeslutet kan nämligen ha överklagats hos högre myndighet, som på så sätt fått bedöma beslutets beskaffenhet. Domstolen, som således har att prejudiciellt pröva samma fråga, kommer under sådana förhållanden att ställas inför problemet, om och i vad mån den skall fästa avseende vid den högre myndighetens beslut. Skall domstolen anse sig bunden av detta beslut eller pröva prejudicialfrågan på egen hand?

Det skall dock påpekas att, om det i en ansvarstalan göres gällande att ett visst förvaltningsbeslut överhuvudtaget ej bort meddelas, domstol och myndighet faktiskt kan komma att pröva en och samma fråga. Innan en myndighet fattar ett visst beslut, har den givetvis övervägt om kompetensstadgandet med hänsyn till föreliggande fakta kan tillämpas. Föres sedan en talan av nyssnämnda beskaffenhet vid domstol, kommer samma fråga att förekomma som prejudicialfråga i domstolsprocessen.

I det följande kommer jag att i avsnittet "Domstolsprövningen i allmänhet" diskutera, hur domstol i allmänhet bör förhålla sig till ett förvaltningsbeslut, varigenom myndighet prövat en administrativ prejudicialfråga. Jag har ansett mig i

detta avsnitt bl. a. böra medtaga det fallet, att högre myndighet har omprövat det förvaltningsbeslut, som inför domstol i mål om straff- eller skadeståndsansvar påstås vara felaktigt. I ett särskilt avsnitt, kallat "Domstolsprövningen i mål om ansvar för felaktigt förvaltningsbeslut", kommer jag så att taga upp frågan, i vad mån domstol kan anses äga befatta sig med det förment felaktiga beslutet.

1) Domstolsprövningen i allmänhet

Förekomsten av ett förvaltningsbeslut, varigenom prejudicialfrågan blivit avgjord, synes kunna medföra att domstolen antingen lägger beslutet till grund för den fortsatta prövningen eller endast begagnar beslutet som en kunskapskälla, vars värde domstolen själv avgör. En dom eller ett beslut, varpå framtida avgöranden kan grundas utan att saken underkastas ny prövning, brukar sägas ha positiv rättskraft. I ett första avsnitt a) kommer jag således att utreda, under vilka förutsättningar förvaltningsbeslut har positiv rättskraft i den betydelsen, att beslutet kan läggas till grund för framtida *domstolsavgöranden*. Skulle en domstol finna beslutet ej vara ägnat att fylla en sådan uppgift, bör beslutet i alla händelser kunna fungera som ett bevisfaktum i målet. Denna funktion bör huvudsakligen regleras av domstolsprocessens bevisprövningsregler, vilket föranlett mig att i ett andra avsnitt b) taga dessa regler som utgångspunkt för en diskussion av frågan om bevisverkan hos förvaltningsbeslut, genom vilka prejudicialfrågor blivit avgjorda.

a) Positiv rättskraft hos förvaltningsbeslutet

Både inom processrätten¹⁹ och inom förvaltningsrätten brukar man tala om positiv rättskraft i den betydelsen, att domen eller beslutet är prejudicerande för senare avgöranden, så att domen eller beslutet skall läggas till grund för nya avgöranden. Vad gäller förvaltningsrätten anses positiv rättskraft hos förvaltningsbeslut föreligga, om uttryckliga författningsbestämmelser härom finns eller om beslutets funktion är att ligga till grund för senare avgöranden.²⁰ Som exempel på beslut av det sistnämnda slaget nämner Strömberg förhandsbesked i en skattefråga, vilket måste anses bindande i ett senare taxeringsmål rörande samma fråga, och beslut om tjänstetillsättning, vilket bör kunna läggas till grund för ett senare beslut om utbetalning av lön eller om disciplinär bestraffning. Den förhärskande meningen är således att ett förvaltningsbeslut endast äger positiv rättskraft i sådana fall, där det på ett eller annat sätt framgår att beslutet skall ha denna speciella egenskap. Vad gäller den roll ett förvaltningsbeslut kan spela i en senare domstolsprocess — den förvaltningsrättsliga doktrinen torde med sina uttalanden främst avse förvaltningsbeslutets funktion att kunna läggas till grund för nya *förvaltningsavgöranden* — synes man dock väsentligen böra taga hänsyn till den allmänna strukturen hos olika typer av domstolsmål. Helt allmänt kan man naturligtvis tycka att ett förvaltningsbeslut endast bör tillmätas positiv rättskraft av domstol, försåvitt beslutet också enligt de förvaltningsrättsliga principerna kan äga dylik verkan. Eljest kan ett förvaltningsbeslut synas komma att utöva rättsverkningar, som den beslutande myndigheten aldrig förutsett. Enligt en sådan uppfattning bör ett förvaltningsbeslut ej

¹⁹ Detta gäller huvudsakligen civilprocessrätten. Beträffande frågan, i vad mån brottmålsdomen kan äga positiv rättskraft, se Welamson Rättskraft s. 31 ff.

²⁰ Strömberg s. 88 f; Westerberg s. 75.

ha vidsträcktare — men kanske väl inskräntare — rättskraft än vad det har inom förvaltningen. Emellertid kan domstol till följd av grundläggande principer om processledningen vara nödgad att tillgodose parternas önskemål beträffande det material, varpå domstolen skall grunda sitt avgörande. Se i det följande om dispositiva tvistemål. Beträffande dylika mål torde nämnda uppfattning ej alltid hålla streck. Parterna kan exempelvis vilja att ett visst förvaltningsbeslut skall läggas till grund för domstolsprövningen, vilket kan medföra att domstolen, trots att beslutet normalt sett saknar positiv rättskraft, bör villfara parternas begäran.

Det finns som i viss mån redan antytts skäl att diskutera förevarande rättskraftsfråga med avseende å olika typer av domstolsmål (dispositiva tvistemål, indispositiva tvistemål och brottmål).

Vad först gäller dispositiva tvistemål torde man här få skilja mellan det fall, att parterna lämnar beslutet utan anmärkning, och det fall, att en av dem påstår beslutet vara felaktigt eller eljest ej lämpa sig för att läggas till grund för domstolsprövningen. Begär båda parter eller den ena parten, utan att den andra motsätter sig det, att domstolen skall tillämpa beslutet, bör domstolen som regel foga sig efter en dylik önskan. Även utan uttrycklig begäran torde den omständigheten, att parterna själva bragt beslutet till domstolens kännedom, sannolikt i de flesta fall kunna tolkas så, att parterna menat att domstolen skulle iakttaga beslutet enligt dess innehåll. Är parterna överens om att förvaltningsbeslutet ej skall få inverka på rättsförhållandet dem emellan, torde deras befogenhet att på egen hand avgöra vilket utredningsmaterial domstolen skall ha att tillgå innefatta rätt att utestänga domstolen från att tillämpa ett visst förvaltningsbeslut. Skulle däremot en av tvistefrågorna gälla förvaltningsbeslutets beskaffenhet, så att en av parterna åberopar beslutet, medan den andre bestrider att beslutet skall tillmätas den påstådda betydelsen, torde domstolen vanligtvis böra undvika att lägga beslutet till grund för sin prövning och i stället underkasta beslutet en granskning från bevisvärderingssynpunkt. Stundom kan det dock föreligga särskilda skäl, som gör att domstolen trots en dylik oenighet mellan parterna bör tillerkänna beslutet rättskraft. Detta kan vara fallet, om domstolen finner anmärkningarna mot förvaltningsbeslutet vara oberättigade och beslutet tillika är avsett att fungera på så sätt, att det skall bilda grundvalen för framtida avgöranden. Vad beträffar den senare egenskapen kan det exempelvis finnas uttryckliga författningsbestämmelser om en sådan funktion hos beslutet, eller så kan det av omständigheterna följa att, om beslutet skall fylla en rimlig funktion, det måste kunna läggas till grund för framtida domstolsavgöranden.

Således får man förmoda att, även om parterna med avseende å den allmänna forumbestämmelsen i 10: 1 RB tvistar om svarandens rätta hemvist, förekomsten av ett lagakraftvunnet mantalsskrivningsbeslut medför att domstolen skall tillämpa detta, om några bärande invändningar mot detsamma ej kunnat presenteras. Uppenbarligen bör också en medborgarskapsförklaring enligt 11 §, 2 st. lag 22/6 1950 (nr 382) om svenskt medborgarskap anses vara rättsligt bindande för de domstolar, som har att bedöma personens medborgarskap. Ett exempel, som omnämnts under avd. II, är att hyresregleringsmyndighets beslut om storleken av bashyra (grundhyra) måste vara avsett att tillämpas av domstol i mål, där hyresgäst yrkar återbekommande av det belopp, som i hyra erlagts utöver bashyra (grundhyran), vilket därför bör kunna ske i den mån hyresvärdens anmärkningar mot beslutet är obefogade. Vidare bör domstol, som också framgått

av framställningen under avd. II, i mål om utbekommande av ersättning för förfogande (i vad mån dylika mål kan förekomma vid domstol, se kap. IX, § 3, I) eller mål om återfående av clearingavgift som regel lägga värderingsnämnds beslut om ersättningsbelopps storlek respektive regleringsmyndighets beslut om avräkningspris till grund för sin prövning. Detsamma gäller om det i ett mål rörande miljöfarlig verksamhet föreligger ett tillståndsbeslut. Förekomsten av ett giltigt beslut medför att domstol ej kan ålägga den som fått tillståndet att upphöra med verksamheten eller att med avseende å denna vidtaga försiktighetsmått utöver vad som anges i tillståndsbeslutet (se 22 § MiljöskL).²¹

Måhända bör en domstol i vissa fall ej heller frångå ett förvaltningsbeslut, som typiskt sett endast är avsett att tillämpas inom förvaltningen men som undantagsvis blir bragt under domstols prövning. Man kan tänka sig det fallet, att två enskilda parter, exempelvis i samband med en affärsöverlåtelse, träffat avtal om vem som under en viss tidsperiod slutgiltigt skall svara för vissa skatter och att, sedan den ena parten på grund av myndighets debiteringsbeslut nödgats utge ett visst skattebelopp, han instämmer den andre till domstol med yrkande att den senare måtte åläggas att i enlighet med sitt åtagande utge ett belopp motsvarande skattebeloppet. Skulle svarandens vägran att frivilligt erlägga beloppet bero därpå, att han ej godtar myndighets taxeringsbeslut, torde en domstol, om den skulle finna hans invändning uppenbart obefogad, sannolikt vara benägen att låta beslutet få ligga till grund för sitt avgörande. Förmodligen skulle en domstol mena att denna åtgärd fick anses överensstämma med avtalets syfte. Däremot torde ett förvaltningsbeslut, som innehåller ett handlingsmönster för enskild person, om vilket endast myndighet på grund av att beslutet är exigibelt äger meddela föreskrifter, som regel sakna positiv rättskraft, om någon av parterna skulle rikta anmärkningar mot beslutet. Sedan ett dylikt beslut blivit verkställt enligt sitt innehåll, har beslutet fyllt den uppgift som ursprungligen varit avsikten med detsamma. Domstolen bör därför vanligtvis ej tillägga beslutet ytterligare den rättsverkan, att det skall kunna läggas till grund för senare domstolsavgöranden. Den omständigheten, att dessa beslut är av betungande karaktär för den enskilde, kan tillika utgöra en anledning för domstol att taga upp alla kända omständigheter till en samlad bedömning. De mest kända målen från rättspraxis, där domstol obunden av betungande förvaltningsbeslut avgjort prejudicialfrågor på egen hand, utgör den äldre typ av ersättningsmål, som före år 1962 kunde förekomma vid våra domstolar och i vilka redogörare, som ej var tulltjänstemän, förde regresstalan mot sakägare. I dessa mål förelåg fast praxis, att domstolen ej skulle vara bunden av myndighets utslag i anmärkningsmålet. Se härom ovan kap. XII.

Vad härefter gäller de indispositiva tvistemålen synes man få beakta, att det i dylika mål föreligger ett starkare krav på objektiv utredning, så att domstolen bl. a. torde vara berättigad att i ett mål införa omständigheter, som part ej åberopat. På grund härav torde domstolen självständigt — och således oavsett vad par-

²¹ Möjligen torde förklaringen till att, som under avd. II anmärkts, domstol i vissa äldre mål (före år 1928), i vilka tulltjänstemän med redogöransvar yrkat utfå ersättning av varuhavare för vad han själv nödgats utge på grund av myndighetens utslag i anmärkningsprocessen — i motsats till vad som ansågs gälla, då annan tjänsteman med redogöransvar framställde ett dylikt yrkande — brukade ålägga varuhavaren ersättningsskyldighet på grundval av det administrativa utslaget, vara att söka däri att, medan en redogörare i allmänhet fick grunda sin talan på sedvanerättsliga regler, en redogörare inom tullväsendet kunde stödja sig på uttryckliga författningsbestämmelser, vilka eventuellt kunde tolkas så, att anmärkningsutslaget borde läggas till grund för ett senare domstolsavgörande.

terna kan ha för uppfattning om beslutet — äga avgöra, huruvida ett förvaltningsbeslut bör läggas till grund för domstolsprövningen. Sannolikt bör domstolen till följd av sitt åliggande att klarlägga alla relevanta omständigheter vanligtvis uppfatta beslutet som ett bevisfaktum och endast om förvaltningsbeslutet uppenbarligen är avsett att ha positiv funktion i målet grunda sitt avgörande på detsamma.

Vad slutligen angår brottmålen ligger det i sakens natur, att domstols materiella processledning måste vara väsentligt starkare än i tvistemålen och att domstol i högre grad än i tvistemålen ansvarar för att utredningen blir fullständig. En domstol bör följaktligen eftersträva att undersöka alla kända omständigheter och ej godtaga något som varande på förhand avgjort. Man finner av rättspraxis, att domstol torde vara synnerligen restriktiv med att lägga ett förvaltningsbeslut till grund för en brottmålsdom. Det kan dock finnas uttryckliga författningsbestämmelser, att domstolen skall vara bunden av ett visst förvaltningsbeslut. Som exempel härpå har under avd. II anmärkts rättsfall rörande domstols tillämpning av straffbestämmelser i vissa numera upphävda arbetstidslagar och den likaså upphävda butikstängningslagen (se ovan kap. XIV, § 1, II, A). Ett annat undantag från huvudregeln sammanhänger med principen, att det ankommer på en domstol att, oavsett vad den tilltalade anför till sitt försvar, beakta de omständigheter som talar till hans förmån.²² En domstol torde enligt denna princip bl. a. böra undersöka huruvida ett förvaltningsbeslut talar till den tilltalades förmån. Skulle det härvid visa sig, att myndighets beslut har sådant innehåll att, om beslutet hade lagts till grund för domstols prövning, den tilltalade ovillkorligen skulle ha frikänts, bör en domstol rimligen anse sig bunden av beslutet. I annat fall skulle en person, om ett visst handlande utan myndighets tillstånd var straffbart, ej våga utnyttja de förmåner myndighet tillerkänt honom, ty han skulle aldrig kunna veta, om domstol sedermera kom att underkänna beslutet och till följd härav ådöma straff. Vidare skulle det vara stötande för rättskänslan och rentav ge intryck av godtycke hos de rättstillämpande organen om, sedan myndighet fattat beslut som innebär att myndigheten accepterat ett visst förfarande av enskild, exempelvis ett godtagande av hans självdeklaration, domstolen menar förfarandet utgöra brottslig gärning. Främst hänsynen till den enskilde och i viss mån också önskan att undvika en konflikt mellan myndighets och domstols avgöranden bör föranleda domstol att, om tillämpningen av ett förvaltningsbeslut leder till en frikännande dom, följa beslutet, och *detta bör domstolen göra även om den är övertygad om att beslutet är helt felaktigt.*

Grundsatsen, att domstol ej bör frångå ett förvaltningsbeslut, vars tillämpning i brottmålet skulle medföra en frikännande dom, har i praxis främst utbildat sig i mål rörande tillämpningen av SkattestrL. En utförlig framställning härom har lämnats ovan under kap. XIV, § 1, II, A, där upplysningar om de viktigaste rättsfallen också finns intagna. Principen är naturligtvis allmängiltig. Åtalas en person för olovlig körning, ankommer det bl. a. på domstol att förvissa sig om att personen ej har giltigt körkort. Den domstol, som till äventyrs skulle finna att myndighet verkligen utfärdat körkort åt honom, bör enligt vad ovan sagts lägga körkortsbeslutet till grund för en frikännande dom, oavsett om domstolen anser att myndigheten förfarit felaktigt i körkortsärendet. Likaså bör en domstol i mål rörande ansvar för byggnad utan lov anse sig vara bunden av ett beslut

²² SOU 1938: 44 s. 479.

om byggnadslov, även om domstolen anser att byggnadslovet aldrig bort meddelas. En domstol bör likaledes ej straffa en tjänsteman, därför att denne skulle ha fattat ett felaktigt förvaltningsbeslut, om högre myndighet genom lagakraftvunnet beslut funnit tjänstemannens beslut ej vara behäftat med något fel.

Till sist skall göras vissa anmärkningar om hur domstol bör förhålla sig till ett förvaltningsbeslut, som kan antagas ha positiv rättskraft. Innan en domstol lägger ett förvaltningsbeslut till grund för sin fortsatta prövning, bör den först och främst undersöka, om det föreliggande beslutet verkligen är ett sådant beslut som är avsett att fylla denna uppgift.²³ Beslutet bör kanske betraktas såsom obefintligt, därför att det ej tillkommit i föreskriven ordning. Vidare måste förvaltningsbeslutet innebära ett avgörande av själva prejudicialfrågan och ej någon annan närliggande fråga. Ett beslut kan också tänkas härröra från en myndighet, som saknat befogenhet att fatta det ifrågavarande beslutet. I likhet med den befattning domstol tar med förvaltningsbeslut av kompetensgrundande beskaffenhet är det från domstols sida fråga om en ren kontrollåtgärd, vilket bör medföra att endast fel, som utan svårighet kan konstateras, blir uppmärksammade av domstol. Inom nullitetsläran brukar man som nämnts kräva, att ett fel skall vara både väsentligt och uppenbart för att det skall medföra nullitetsverkan.

Emellertid torde domstol i vissa fall ej vara berättigad att ompröva förvaltningsbeslutet i samtliga nu nämnda delar. I dispositiva tvistemål torde parterna således väsentligen äga bestämma omfattningen av domstolsprövningen. Sannolikt torde en domstol böra efterkomma en begäran av båda parter, att domstolen skall godtaga beslutet som sådant och således ej närmare kontrollera dess beskaffenhet. Dessutom torde det krävas invändning av åtminstone ena parten för att domstol skall behöva underkasta beslutet en laglighetsprövning. Vad gäller sådana brottmål, i vilka ett iakttagande av förvaltningsbeslutet ovillkorligen leder till en frikännande dom, bör hänsynen till den enskildes trygghet medföra, att domstol i vidare mån än eljest har overseende med uppenbara fel hos förvaltningsbeslutet. Vanligtvis torde domstolen få tolerera, att den i normala fall behöriga myndigheten uppenbarligen ej har iakttagit samtliga förutsättningar i författningsbestämmelserna. Inte ens vissa grova fel i förvaltningsförfarandet, såsom åsidosättande av föreskrifter om hörande av part, bör föranleda domstol att ignorera beslutet. Det är svårt att ange vilka typer av fel en domstol skall overse med och vilka den ej skall tolerera. Förmodligen får en domstol överväga, om felet kan anses vara av den art, att en person med normalbegåvning måste inse att förvaltningsbeslutet ej kunnat medge honom samma förmåner eller rättigheter som ett felfritt beslut. Är domstolen övertygad om att den tilltalade känt till att beslutet fattats av en person som utan rätt utgivit sig för att vara en offentlig tjänsteman, bör domstolen givetvis underlåta att tillämpa beslutet. Överhuvudtaget bör förfalskade beslut ej kunna läggas till grund för frikännande domar. Det skall dock påpekas att, även om domstolen

²³ Det är sannolikt denna kontroll av beslutets beskaffenhet, som HD har i tankarna, då HD i NJA 1964 s. 471 fastställer HovR:s domslut på de av HovR anförda skälen och *enär i målet icke förekommit något förhållande, som föranleder till att de av arbetarskyddsstyrelsen meddelade besluten om butikstängningslagens tillämpning å den av L. bedrivna rörelsen icke skulle kunna läggas till grund för dom i målet*. Vidare kan hänvisas till vissa i det särskilda avsnittet om hyresregleringsmål (kap. VI, § 6) anmärkta rättsfall, i vilka domstol kontrollerat förvaltningsbeslut rörande hyresavtals giltighet.

skulle finna beslutet vara behäftat med så grova fel, att det omöjligen kan tillämpas av domstolen, beslutet kan inverka på målets utgång på annat sätt. Har den tilltalade till följd av beslutet haft ett visst fog för sitt handlande, bör detta exempelvis kunna beaktas vid straffmätningen. Möjligen kan det i vissa fall föreligga en straffri form av egentlig rättsvillfarelse, om det blir styrkt att den tilltalade till följd av de felaktiga föreskrifterna i förvaltningsbeslutet vilseletts att begå den brottsliga gärningen.²⁴

b) Förvaltningsbeslutets bevisverkan

Det närmast föregående avsnittet har behandlat frågan, i vilka fall ett förvaltningsbeslut ägnar sig att läggas till grund för ett domstolsavgörande. Av vad där sagts kan man sluta sig till att en domstol i allmänhet bör undvika att tillerkänna ett förvaltningsbeslut positiv rättskraft, om någon av parterna i ett *dispositivt tvistemål* riktar anmärkningar mot beslutet, om beslutet ej är avsett att i ett *indispositivt tvistemål* läggas till grund för domstolsavgörandet eller om beslutet förekommer i ett *brottmål* och det saknas särskilda författningsbestämmelser om beslutets rättskraftsverkan eller en tillämpning av beslutet ej leder till frikännande dom. I den mån ett förvaltningsbeslut, varigenom myndighet prövat en prejudicialfråga, ej kan tillämpas av domstol, blir beslutet vanligtvis att räkna till de fakta, som domstolen bör känna till för att kunna döma i målet. Då domstolen skall pröva prejudicialfrågan, kommer förvaltningsbeslutet att bli en omständighet — och vanligtvis endast en av flera — som domstolen bör beakta.

Den i 35: 1 RB fastslagna principen om fri bevisprövning innebär som bekant att det inte uppställs några begränsningar i fråga om de kunskapskällor som får anlitas för att fastställa sanningen (fri bevisföring) och att domstolen har att fritt bestämma värdet av bevisningen (fri bevisvärdering).²⁵ Härav följer, att förvaltningsbeslutet bör kunna brukas som kunskapskälla och att domstolen på egen hand äger bedöma vilken betydelse beslutet skall ha i rättegången. Den senare befogenheten innebär att en domstol utan inskränkning bör kunna ompröva förvaltningsbeslutet och således granska beslutet från både laglighets- och lämplighets-synpunkt.

Domstolens granskning av förvaltningsbeslutet synes i första hand böra gå ut på att fastställa om beslutet i och för sig är riktigt. Det är uppenbart att bevisvärdet hos ett beslut är störst, om beslutet anses vara felfritt. Skulle ett beslut anses vara behäftat med fel, kommer felets svårighetsgrad och art förmodligen att vara av väsentlig betydelse för beslutets bevisverkan. Konstaterandet av vissa fel, såsom att beslutet är uppenbart olagligt, kan få till följd att domstolen i stort sett förbigår beslutet. Förekomsten av andra fel behöver, å andra sidan, ej hindra beslutet från att utöva ett visst inflytande på domstolsprövningen. Detta bör exempelvis vara fallet med beslut, som är behäftade med ej alltför grova formella fel och vilkas sakliga innehåll är utan anmärkning. Vad gäller ett besluts lämplighet kan man förvisso antaga, att en domstol endast under särskilda betingelser underkänner denna sida av beslutet. I vart fall bör en domstol endast då den verkligen är övertygad om att äga bättre förutsättningar än myndigheten att avgöra lämplighetsfrågan helt

²⁴ Jfr Thornstedt s. 188 ff.

²⁵ SOU 1938: 44 s. 377 f.

frånga myndighetens bedömning härvidlag. Är myndigheten uppenbarligen det sakkunniga organet på området, finns det således all anledning för domstolen att vara restriktiv med att åsidosätta beslutet.

Självfallet bör ett felfritt förvaltningsbeslut ha ett icke ringa mått av bevisvärde. Vi vet att domstolen enligt 40: 1 RB är berättigad att anlita sakkunnig för prövning av fråga, vars bedömande kräver särskild sakkunskap. I förevarande fall kan beslutet oftast sägas innehålla just sakkunskapens åsikt i frågan. I likhet med ett ordinärt sakkunnigutlåtande har domstolen givetvis befogenhet att pröva beslutets tillförlitlighet, men det ligger i sakens natur att ett sakkunnigt bedömande av frågan väsentligen bör vägleda domstolen, då denna har att taga ställning i samma fråga. Vad gäller ett förvaltningsbeslut rörande en prejudicialfråga kan man dock skönja en tendens i rättspraxis, att domstol bortser från beslutet, försåvitt domstolen har tillgång till utförligare utredningsmaterial än myndigheten eller om det tillkommit nya omständigheter, vilka myndighet ej haft möjlighet att beakta. Från rättspraxis kan nämnas att, i den mån domstolen vid tillämpningen av SkattestrL bort känna till storleken av det belopp, som undandragits eller kunde ha undandragits, domstolen brukade avvika från den åsatta taxeringen, försåvitt denna skett skönsmässigt eller domstolen kunde grunda sin bedömning på annat material än beskattningsmyndigheterna. Se ovan kap. XIV, § 1, II, A.

2) Domstolsprövningen i mål om ansvar för felaktiga förvaltningsbeslut

Det har i kapitlen IX och XIV omtalats att, om en ansvars- eller skadeståndstalan mot tjänsteman eller en skadeståndstalan mot staten eller kommun är föranledd av ett felaktigt förvaltningsbeslut, frågan om beslutets beskaffenhet *kan* komma att prövas av domstol.

Som i inledningen till förevarande avsnitt om administrativa prejudicialfrågor nämndes erfordras det i första hand, att de materiella rättsreglerna motiverar en prejudiciell prövning av frågan. I annat fall kommer frågan, om den tillhör myndighets exklusiva avgörande, att helt falla utanför domstols kompetens. Detta innebär att, om frågan, huruvida ett förvaltningsbeslut är felaktigt, skall kunna avgöras av domstol i samband med prövningen av mål rörande nyssnämnda frågor om straff- och skadeståndsansvar, rättsreglerna skall anses kunna innehålla den förutsättningen, att förvaltningsbeslutet skall vara felaktigt. Exempelvis medför — som i inledningen också påpekades — den sedvanerättsliga regeln, att staten eller kommun i allmänhet ej ansvarar för tjänstemannens åtgärder, vare sig dessa är felaktiga eller ej, att domstolen aldrig behöver fatta standpunkt beträffande beslutets beskaffenhet. (Emellertid torde det redan under år 1972 ske en ändring på denna punkt genom införandet av en skadeståndslag, som bl. a. kommer att föreskriva visst skadeståndsansvar för det allmänna, se ovan kap. IX, § 2, II). Vad gäller ansvars- eller skadeståndstalan mot tjänsteman följer det av bestämmelserna i 20: 1, 4 BrB, att tjänstemannen genom att fatta det ifrågavarande beslutet skall ha missbrukat sin tjänsteställning eller eljest åsidosatt sin tjänsteplikt. Vidare är domstolen i sådana undantagsfall, där staten eller kommun anses äga skadeståndsansvar, dvs. främst i anställningsförhållanden, berättigad att undersöka om beslutet verkligen kan anses ha vållat den påstådda skadan. I skadeståndsfallen behöver under-

sökningen av beslutet dock ej alltid gälla frågan om beslutet är behäftat med fel. Naturligtvis påstår en kärande oftast att det till följd av felaktigheter hos beslutet uppstått skada, vilket då bör föranleda domstolen att bl. a. pröva denna fråga, men en kärande kan också mena att ett i och för sig korrekt beslut vållat honom skada. I det senare fallet kommer beslutet att endast bli föremål för en prövning, som syftar till att utröna beslutets skadebringande beskaffenhet och som följaktligen ej kommer att omfatta frågan om formella eller materiella fel hos beslutet.

Även frågan om domstolsprövningens omfattning synes i huvudsak bero av de materiella rättsreglernas konstruktion. Eftersom dessa i förevarande fall ej innehåller närmare föreskrifter rörande felets art, torde i princip alla fel, såväl formella som materiella, kunna medföra ansvar för vederbörande rättssubjekt och således kunna konstateras av domstol. Beträffande materiella fel torde rättsreglerna innebära att domstol t. o. m. äger ompröva beslutet från lämplighetssynpunkt. En annan sak är, att domstolen i praktiken kanske ej gärna underkänner ett beslut såsom varande olämpligt eller ej ofta finner tjänstemannens olämpliga förfaranden böra medföra ansvar.

Slutligen skall understrykas att den begäran om prövning av förvaltningsbeslutets beskaffenhet, som indirekt göres i förevarande mål, i princip motsvarar ett fristående yrkande, att domstolen måtte förklara beslutet ogiltigt. Som ovan framgått (kap. XV, § 2, III, A, 3)) saknar domstolen i allmänhet kompetens att pröva en dylik fastställelse, vilket gäller oavsett om beslutet angår en fråga som även domstol i och för sig är kompetent att avgöra. Endast om en talan om konstitutiv dom enligt uttryckliga författningsbestämmelser är tillåten äger domstolen, som tidigare framhållits, ompröva beslutet och eventuellt ogiltigförklara detsamma. Det anmärkningsvärda med målen om ansvar för felaktiga förvaltningsbeslut är således att en tillämpning av rättsreglerna rörande dylikt ansvar vanligtvis innebär, att frågan om ett förvaltningsbeslut är felaktigt blir föremål för en allsidig prövning av domstol som eljest nästan aldrig förekommer enligt svensk rätt. Nu hör det till saken, att domstolens uttalanden i domskälen i och för sig ej kan inverka på beslutets bestånd eller rättsverkningar. Domstolens uppfattning kan dock tänkas föranleda en myndighet att, där så är möjligt, återkalla eller rätta det felaktiga beslutet. Vidare kan domstolen komma att utöva ett visst inflytande på myndigheternas fortsatta rättspraxis.

För dem, som i domstols kompetens att pröva förevarande mål om ansvar för felaktiga beslut vill se en viktig rättssäkerhetsfaktor, måste varje ändring i de materiella ansvarsreglerna vara av stor betydelse. Utvidgas området för statens eller kommuns skadeståndsansvar, bör detta innebära ökade befogenheter för domstol att ompröva förment felaktiga förvaltningsbeslut. Skulle, å andra sidan, något av ämbetsbrotten avskaffas,²⁶ kan domstol komma att lida väsentliga inskränkningar i sin tidigare rätt att ompröva förvaltningsbeslut.²⁷

²⁶ Ämbetsansvarskommittén har bl. a. föreslagit, att brottet tjänstefel ej längre bör finnas. Se SOU 1969: 20.

²⁷ Jfr Westerbergs farhågor på s. 171 i Allmän förvaltningsrätt.

§ 2. Judiciella frågor hos myndigheterna

I. Förvaltningsbeslut av partsbeskedstyp

Det säger sig självt att, om staten eller kommun uppträder som part i en rättstvist, som tillhör domstols prövning, vederbörande statliga eller kommunala myndighet i princip skall äga åberopa samma omständigheter som en enskild person. Myndigheten bör kunna hävda hur tvistefrågan enligt det allmännas uppfattning bör lösas och härvid åberopa bestämmelser i civillag eller annan författning, som typiskt sett tillämpas av domstol. I partsbesked bör myndighet således i vid omfattning kunna uttala sig i judiciella frågor och detta även om partsbeskedet till formen framstår som ett förvaltningsbeslut.

Som regel gäller att en *statsmyndighet*, även då den endast meddelar ett partsbesked, skall ha stöd av ett kompetensstadgande. Detta stadgande kan i likhet med sådana stadganden, som utesluter domstols kompetens, vara av den konkreta naturen, att det anger en viss grupp av mål eller ärenden, som myndigheten har att handlägga. Den vanligaste typen av stadgande brukar dock tillerkänna myndighet en vidsträckt befogenhet att bevaka kronans rätt i domstolstvister. I de flesta myndighetsinstruktioner är således föreskrivet, att vederbörande myndighet inom sitt verksamhetsområde äger företräda staten inför domstol. Dessutom finns organ, t. ex. JK och LSt, som i allmänhet äger uppträda såsom statens representant. De kompetensbestämmelser, som grundar en allmän befogenhet för myndighet att föra statens talan vid domstol, kännetecknas av att de vanligtvis ej innehåller uppgifter om de frågor i vilka myndigheten äger uttala sig eller de författningar som myndigheten skall tillämpa. På så sätt kommer dylika myndigheter i princip att ha samma frihet som enskild part att deklarerera sin uppfattning i rättsfrågor. Ser man på statsorganisationen i stort, bör det således alltid finnas någon myndighet, som med stöd av antingen ett specialstadgande eller en bestämmelse av allmän räckvidd äger avge statens partsbesked. Det är därför svårt att tänka sig, att staten i något visst hänseende skulle vara förhindrad att framställa eller besvara anspråk, som i sista hand kan bringas under domstols prövning. I alla händelser bör detta gälla om ett annat subjekt riktar anspråk mot staten, ty annars skulle staten kunna undandra sig att svara på ett anspråk. Däremot torde en myndighet ej obetingat kunna framställa vilka anspråk som helst bara därför att dessa kan bringas under domstols prövning. Bl. a. torde tillämpningen av principer om illojal maktanvändning kunna lägga hinder i vägen för framställandet av alltför långtgående krav. Det torde dock ej här närmare behöva diskuteras hur vidsträckt en kompetensbestämmelse, som tillerkänner myndighet rätt att avge partsbesked, i allmänhet bör vara. Obesträtt är att statsmyndighet med stöd av dylika bemyndiganden äger uttala sig i domstolsfrågor och i detta syfte åberopa samma författningar som domstol.

Däremot kan en statsmyndighet till följd därav, att den ej är satt att avge en viss typ av partsbesked eller överhuvudtaget partsbesked, vara förhindrad att uttala sig i judiciella frågor. Skulle det exempelvis vara fullt utrett, att ett kompetensbemyndigande tillerkänner myndighet *exklusiv* beslutanderätt, och skulle myndigheten taga sig före att med åberopande av detta bemyndigande besluta i en domstolsfråga, kommer myndigheten självfallet att göra sig skyldig till ett kompetensöverskri-

dande. Med hänsyn härtill bör dess beslut i förhållande till en eventuell motpart sakna egentliga rättsverkningar, så att det ej ens kan tjäna som partsbesked. Det är naturligtvis ytterst sällsynt att en myndighet, som saknar rätt att meddela statens partsbesked och att således uttala sig i domstolsfrågor, ändå beslutar i dylika frågor. I rättspraxis har det — huvudsakligen i äldre tid — dock hänt, att skattemyndigheter tilltrött sig äga rätt att besluta i frågor om äganderätt till fastighet. Under kap. V, § 1 har således omnämnts att myndighet i jordeboksmål stundom tog sig före att beteckna en fastighet, beträffande vilken äganderätten var tvistig, på ett sådant sätt, att staten framstod som den rättmätige ägaren. (Märk att KamK undvek att pröva en dylik fråga i RÅ 1947 Fi 1344.) Enligt gällande kompetensfördelningsregler kan dock i vissa fall en viss typ av fråga komma under såväl domstols som myndighets prövning, trots att det stadgande på vilket myndigheten stödjer sig tillerkänner myndigheten exklusiv behörighet. Det gäller främst frågor rörande en viss egenskap hos ett rättssubjekt, vilken egenskap tillmätes betydelse inom såväl civilrätten som den offentliga rätten. Exempelvis kan frågan, om ett visst enskilt subjekt är arbetsgivare, bli föremål för såväl domstols som uppbördsmyndighets prövning. För att markera, att de skilda organens avgöranden medför olika rättsverkningar och därför egentligen ej avser riktigt samma fråga, brukar man vid sidan av det civilrättsliga arbetsgivarbegreppet tala om arbetsgivare i uppbördsförordningens mening. På samma sätt brukar man skilja mellan det civila arbetstagarbegreppet och arbetstagarbegreppet inom yrkesskadeförsäkringen.

Den omständigheten, att ett förvaltningsbeslut är överklagbart, kan i och för sig ej betaga beslutet dess egenskap av partsbesked. Skulle en besvärsmyndighet ändra beslutet eller upphäva det och tillika fatta ett nytt beslut, kommer det reviderade eller det helt nya beslutet att få tjäna som partsbesked. Härav följer att besvärsmyndigheter, inklusive sådana förvaltningsdomstolar som KR och RegR, kan komma att i vissa mål få tillämpa rent civilrättsliga författningar. Det främsta exemplet härpå under avd. II har varit KR:s praxis i mål om ekonomiska anspråk av oorganiserade statsanställda. Som visats har KR i dessa mål bl. a. kommit att tillämpa semesterlagen och uttala sig i frågor om tolkning av kollektivavtal.

Vad gäller *kommunerna* har dessa befogenhet att inom ramen för den kommunala kompetensen uttala sig i judiciella frågor, bl. a. i frågor rörande tillämpningen av civillag. Detta sammanhänger med att en kommun bortsett från beskattningsmakten saknar i KomL reglerade maktmedel för att kunna genomdriva sina intentioner och därför i väsentlig mån måste fullgöra sina uppgifter genom att på civilrättslig väg träda i kontakt med enskilda subjekt. Förekomsten av exempelvis avtal med privata associationer eller enskilda företagare kan kräva att en kommun får klargöra sin inställning till rättsfrågor, som slutgiltigt tillhör domstols avgörande. Även kommunens anspråk mot kommunmedlemmar eller de senares anspråk mot kommunen får som regel i avsaknad av andra rättsgrunder baseras på civilrättsliga rättsgrunder. Framställandet eller besvarandet av dylika anspråk kan också medföra, att kommunen får bedöma typiska domstolsfrågor. Skall den kommunala verksamheten fungera tillfredsställande, förutsätter detta helt enkelt att kommunala myndigheter har befogenhet att uttala sig i rent judiciella frågor.

En kommun bör givetvis se till att den, även då den uttalar sig som part i en rättstvist, håller sig inom gränserna för den kommunala kompetensen. Till följd

härav torde en kommun ej på samma sätt som en enskild person oinskränkt kunna hävda de egna intressena utan torde få underkasta tvistefrågan en viss objektiv bedömning. Följaktligen kan en kommunalmyndighet på grund av KomL:s kompetensregler vara förhindrad att förfäktas en viss ståndpunkt och kanske därför ej heller äga tillämpa vissa civilrättsliga regler. Den omständigheten, att kommunalbesvär anföres mot beslutet, kan medföra att även statliga besvärmyndigheter blir i tillfälle att bedöma frågor, som normalt sett kan tyckas tillhöra domstols avgörande. Man bör härvid ihågkomma, att besvärmyndigheten ej på samma sätt som domstol försöker uppnå ett objektivt riktigt avgörande utan endast fullgör en kontroll av huruvida ej någon av besvärsgrunderna kan tillämpas på beslutet. Det gäller för besvärmyndigheten att undersöka om det beslut, varigenom kommunen tillkännagivit sin ståndpunkt, exempelvis står i strid mot författning, innebär ett överskridande av kommunens befogenheter eller vilar på orättvis grund. Med hänsyn härtill kan man säga, att myndigheten företar en kommunalrättslig bedömning av den judiciella frågan. Från rättspraxis kan som exempel nämnas att besvärmyndighet prövat fråga om tolkning av testamente (RÅ 1910 ref. 179, 1948 ref. 43) och donationsurkund (RÅ 1920 ref. 36). I samtliga dessa fall har kommunens tolkningsbeslut för övrigt blivit upphävt, därför att beslutet ansetts innebära ett överskridande av den kommunala kompetensen. Som på vissa ställen anmärkts under avd. II har RegR i vissa fall, där klaganden påstått att beslutet kränker hans enskilda rätt, ogillat besvären under anförande, att domstolsvägen står öppen för klaganden. Se kap. VIII, § 4, III (mål om ersättning för kostnader för vård enligt Sjl) och kap. IX, § 1, II, B (mål om kommunaltjänstemäns ekonomiska förmåner). Skulle RegR finna rättsfrågan tvistig, kan man således spåra en benägenhet hos RegR att avstå från att i sak pröva frågan, därför att denna kan bringas under domstols avgörande. Denna praxis får ses mot den bakgrunden att, om RegR hade bifallit besvären, dess prövning i princip blivit av samma slag som den domstol skulle ha företagit, försåvitt motsvarande talan varit instämd dit. Se vidare härom under kap. IX, § 1, II, B. Om besvärmyndigheten i förevarande fall skulle ha gått in i saklig prövning av den judiciella frågan, skulle denna prövning komma att väsentligen sakna den speciella kommunalrättsliga natur, varom ovan varit tal. I stället skulle besvärmyndighetens prövning komma att huvudsakligen vara av den objektiva karaktär, som kännetecknar en domstolsprövning av samma tvistefråga.

II. Myndighets förhållande till domstolsavgöranden av kompetensgrundande beskaffenhet

I ett tidigare avsnitt (se ovan § 1, III) har omnämnts att en domstol i vissa fall ej äger upptaga en viss talan till prövning, förrän myndighet fattat ett visst slags beslut. Även det omvända fallet, att myndighet är kompetent, först när det föreligger en dom eller ett beslut av domstol, kan emellertid förekomma. Som exempel på förvaltningsåtgärder, som förutsätter förekomsten av ett visst domstolsavgörande, kan nämnas vissa anteckningar i aktiebolags-, förenings- eller handelsregister, anteckningar i kyrkoböcker eller verkställighet av vad i domstols dom eller beslut be-

stämts om vårdnad eller umgängesrätt eller om överlämnande av barn.

Från kompetensfördelningssynpunkt bör en myndighet i princip vara befogad att i samma omfattning som domstol pröva beskaffenheten av det kompetensgrundande avgörandet. Detta bör bl. a. följa därav, att domstol och myndighet i princip är sidoordnade och jämställda. Trots att förutsättningarna härför finns torde en myndighet dock i allmänhet ej anse sig äga en så vidsträckt prövningsrätt som domstol. Således bör man kunna förutsätta, att en myndighet som regel accepterar det förhållandet, att den i normala fall kompetenta domstolen funnit sig vara lagligen befogad att fatta det ifrågavarande avgörandet. Föreligger uppenbart skrivfel eller liknande misstag i domstolsavgörandet, bör dock en myndighet, om felet skulle komma att inverka på myndighetens handläggning av målet, äga vägra att tillämpa avgörandet och i stället hänvisa part att utverka rättelse vid domstol enligt 17: 15 RB (jfr 47 §, 2 st. UL). Å andra sidan åligger det uppenbarligen myndighet att förvissa sig om att det verkligen föreligger ett domstolsavgörande, som kan anses uppfylla de elementära kraven på ett dylikt avgörande. Myndighets kontroll härav torde emellertid endast omfatta den formella sidan hos ett avgörande. I kapitlet om registrerings- och patentmål (kap. XIII, § 2) har anmärkts ett fall, där registreringsmyndighet exempelvis tagit sig före att undersöka om en dom härrört från rätt domstol.

Förmodligen kan man vänta sig att den häromåret genomförda reformen (21 kap. FB), varigenom verkställighet av domstols dom eller beslut rörande vårdnad, umgängesrätt eller överlämnande av barn skall sökas i administrativ väg (LR och allmän förvaltningsdomstol; tidigare LSt och RegR), i framtiden kan komma att då och då aktualisera frågan om myndighets kompetens med avseende å domstolsavgörandet. Sakkunniga menade vid reformens genomförande, att det ej fanns någon anledning att befara, att förslaget skulle leda till någon motsatsställning mellan förvaltningsmyndigheter och allmänna domstolar.¹ Det anfördes att länsstyrelserna kunde förutsättas till fullo inse vikten av att domstols beslut lände till efterrättelse och att RegR som överinstans ej kunde befaras åsidosätta domstols beslut på olämpligt sätt. Med avseende därå, att LSt tillerkänts viss befogenhet att införskaffa erforderlig utredning, påpekades att denna rätt ej fick missbrukas till en reguljär omprövning av domstols beslut. Med dessa uttalanden synes de sakkunniga ha velat inskräpa vikten av att myndighet avhåller sig från att ompröva det sakliga innehållet i domstolsavgörandet. Däremot säger de inget bestämt om myndighets befogenheter att undersöka om avgörandet är formellt riktigt, vilket tyder på att myndighet bör äga en viss behörighet härtill.

Vidare har en myndighet alltid befogenhet att tolka domstolsavgörandet och på så sätt fastställa innehållet i detsamma. Skulle det någon gång visa sig vara omöjligt att få fram en vettig innebörd, torde bestämmelserna i 47 §, 1 st. UL eventuellt kunna tillämpas analogiskt. Enligt dessa bestämmelser kan öex, om domen är så mörk eller ofullständig att därav ej framgår huru i saken dömts, hänvisa parterna att föra besvär över domvilla. Dessutom kan myndighet i vissa fall få göra utfyllnader av domen eller beslutet. Exempelvis är det vanligt, att verkställigheten av de knapphändiga domarna rörande vårdnad, umgängesrätt eller överlämnande av barn förutsätter, att myndighet meddelar nödiga föreskrifter om tid och plats, då barn skall utväxlas mellan föräldrar.

¹ SOU 1966: 38 s. 44.

Det skulle föra för långt att inom ramen för denna avhandling även upptaga frågan angående omfattningen av den prövning exekutiv myndighet äger företaga beträffande domstols domar och beslut. Med hänsyn till exekutionsrättens speciella karaktär torde det för övrigt vara föga lämpligt att behandla frågan i en undersökning rörande kompetensfördelningen i allmänhet. Uppenbarligen skulle en specialundersökning härom vara på sin plats, då det tycks råda viss osäkerhet om de exekutiva myndigheternas befogenheter i förevarande avseende.

III. Myndighets kompetens att pröva judiciella prejudicialfrågor

I litteraturen har jag endast kunnat påträffa ett uttalande rörande frågan, i vad mån myndighet i ett mål, som faller under dess kompetens, äger pröva en judiciell prejudicialfråga. Uttalandet härrör från Herlitz, som dock inskränkt sig till att i allmänna drag antyda frågeställningen och belysa den med några exempel.² Svaret på frågan formulerar Herlitz så att, då en sak anförtratts åt myndighet, därmed i regel avsetts, att den skall självständigt pröva frågan i dess helhet och därvid också, så gott sig göra låter, ingå på en prövning även av rent civilrättsliga prejudicialfrågor.³ Herlitz uppger att det finns åtskilliga rättsfall, som ger stöd härför, och han anför också några exempel härpå. Se Herlitz s. 107.

Den regel Herlitz uppställer torde i och för sig kunna tjäna som huvudregel, men sannolikt skulle regelns praktiska användbarhet väsentligt öka, om den preciseras i vissa avseenden. Vad gäller regelns tillämpningsområde bör man kanske till en början uppmärksamma att, när en prejudicialfråga förekommer fristående, den kan antingen vara förbehållen domstols exklusiva avgörande eller tillhöra både domstols och ifrågavarande myndighets avgörande. I det senare fallet är regeln uppenbarligen allmängiltig.⁴ Däremot är det ej säkert, att regeln är lika självklar, då domstol i förhållande till vederbörande myndighet är exklusivt kompetent att pröva frågan som sådan. Den fortsatta undersökningen har därför ansetts böra vara inriktad på att försöka utröna regelns hållbarhet, då prejudicialfrågan fristående tillhör domstols exklusiva avgörande. Denna undersökning har i sin tur ansetts lämpligen böra bedrivas så, att man skiljer mellan det fall, att frågan ej prövats av domstol (A nedan), och det fall, att så skett (B nedan). Det framgår ej om Herlitz menar att hans regel skulle omfatta båda fallen, men det säger sig självt, att en dylik regel torde vara avsedd att endast kunna tillämpas på fall, där prejudicialfrågan föreligger oavgjord.

² Herlitz s. 106 not 3.

³ Herlitz s. 106.

⁴ Den omständigheten, att en myndighet i ett partsbesked, som enligt vad tidigare anförts överhuvud kan innehålla uttalanden i judiciella frågor, prövar en judiciell prejudicialfråga, torde vara föga anmärkningsvärd. Det kan därför i viss mån tyckas vara omotiverat av Herlitz att som exempel på den i texten omnämnda huvudregeln anföra två rättsfall, i vilka besvärsmyndighet vid klagan över kommunala beslut ansetts oförhindrad att pröva, huruvida besluten överensstämde med testamente respektive gåvobrev (RÅ 1910 ref. 179 och 1920 ref. 36). Se Herlitz s. 107. Dessa fall har ovan behandlats i avsnittet om förvaltningsbeslut av partsbeskedstyp (§ 2, I).

A. Frågor som ej prövats i judiciell väg

I förvaltningsförfarandet synes en judiciell prejudicialfråga kunna vara prejudicialfråga till antingen huvudfrågan i målet eller frågan om ett visst subjekt kan vara part i målet. Dessa två fall kommer att i det följande behandlas i skilda avsnitt.

1) Prejudicialfråga till huvudfrågan i målet

Mitt följande resonemang grundar sig främst på den rättspraxis, som ovan anmärkts i samband med genomgången av hyresregleringsmål (kap. VI, § 6), fattigvårds- och socialhjälpsmål (kap. VIII, § 1, II, B, 1), b) och 2)) samt mål om obligatoriska socialförsäkringar (kap. VIII, § 2, I, A). Dessa typer av mål tillhör obestridligen myndighets exklusiva avgörande, varför de judiciella prejudicialfrågor som där kan uppkomma fristående endast kan prövas av domstol. Exempelvis har omnämnts att det i anledning av hyresregleringsmyndighets prövning av mål om ogiltigförklaring av uppsägning uppstått frågor om hyresavtal förelegat eller om laglig uppsägning skett, att det i fattigvårds- och socialhjälpsmål om ersättning för lämnad hjälp uppstått frågor om barns äktenskapliga börd eller faderskap till barn och att det i mål om yrkesskadeförsäkring uppstått frågor om äktenskaps giltighet eller om faderskap till barn. Detta material har föranlett mig att göra en uppdelning mellan familjerättsliga statusfrågor och andra frågor.

Den familjerättsliga statusprocessen inför domstol anses vara av indispositiv natur, eftersom det här rör sig om rättsförhållanden, som parterna ej äger förfoga över. En dylik process är en nödvändig form för reglering av tvistefrågan, om vilken parterna, även om de i sak skulle vara ense, ej själva kan träffa överenskomelse. För parterna innebär denna ordning att de, så länge domstol ej dömt i saken, allt fortfarande skall anses ha sin tidigare familjerättsliga status. Detta förhållande torde inverka på myndighets kompetens att prejudiciellt pröva familjerättsliga statusfrågor. Påstår någon inför myndighet, att han har en viss status, men finner myndigheten att domstol ej ännu har förordnat härom, brukar myndigheten anse sig vara inkompetent att pröva ifrågavarande påstående. I stället avgör myndigheten målet under antagande, att den enskilde har den status, som han allmänt sett bör ha, så länge domstol ej beslutat om ändring härutinnan. Således brukar en myndighet ej uppfatta en person som fader till ett utomäktenskapligt barn, förrän domstol fastställt hans faderskap. Det konkreta förvaltningsmålet avgöres utan att myndigheten behöver taga ställning i faderskapsfrågan i vidare mån än att, så länge domstol ej förklarat honom vara fader, han skall betraktas såsom icke varande fader till barnet. På samma sätt medför pater est-regeln att, om domstol ej förklarat ett barn sakna äktenskaplig börd, barnet skall anses vara fött inom äktenskapet. Följaktligen bör myndigheten avstå från att pröva bördfrågan som sådan och vid handläggningen av målet därför endast beakta nyssnämnda regel. Studerar man däremot mål från tiden före det, att pater est-regeln införts — detta skedde genom lag 14/6 1917 (nr 377) om äktenskaplig börd — kan man finna, att myndighet faktiskt prövat frågan, om barnet varit fött i eller utom äktenskapet. Se härom i kapitel VIII om fattigvårds- och socialhjälpsmål. Vad gäller frågor om förhållandet mellan en man och ett barn är det att märka, att en myndighet ej bör kunna undandraga sig att pröva frågan, huruvida det föreligger ett giltigt fader-

skapserkännande eller en giltig arvsrättsförklaring. Detta sammanhänger med att parterna i princip förfogar över dessa rättsförhållanden, så att domstols dom ej utgör det enda medel, varigenom tvistefrågan kan lösas. Ett annat exempel på hur en familjerättslig statusfråga kan förekomma som prejudicialfråga i ett förvaltningsmål är att en person i ett mål, där det bl. a. förutsättes att han skall vara gift, gör gällande att han saknar denna egenskap. I ett dylikt fall får man förmodligen uppmärksamma, om han menar att det aldrig skett en giltig vigsel eller att hans äktenskap ej längre borde existera. Frågan, om äktenskapet bör vara ogiltigt, därför att det förelupit ett fel vid vigseln, synes en myndighet kunna avgöra. Däremot bör myndigheten sakna kompetens att pröva, om någon av GB:s återgångs- eller skilsmässogrunder är tillämpliga och om han därför bör betraktas som ogift. I det senare fallet bör myndigheten i stället betrakta honom som gift ända tills domstolen i den för indispositiva mål stadgade ordningen dömt till äktenskaps återgång eller äktenskapsskillnad.

Beträffande andra frågor än de nu behandlade familjerättsliga statusfrågorna torde, såvitt jag kunnat finna, Herlitz' huvudregel, att myndighet på egen hand äger avgöra judiciella prejudicialfrågor, i allmänhet vara tillämplig. Fördelen med denna regel är att den främjar ett snabbt förvaltningsförfarande. Dessvärre måste man vid tillämpningen av en dylik regel räkna med den möjligheten att, om en domstol senare skulle beredas tillfälle att pröva frågan, domstolen kan komma att avgöra frågan på annat sätt än myndigheten. Saknar myndighets beslut rättskraft i den betydelsen, att ny talan om samma sak ej skall avvisas, kan part naturligtvis alltid göra ny ansökan och på så sätt få det tidigare beslutet ändrat till överensstämmelse med domstols dom. Som nämnts i ett tidigare kapitel (kap. VI, § 6) finns denna möjlighet beträffande hyresregleringsmål, vilket här medfört att man vanligtvis ej riskerar att det någon längre tid kommer att existera motstridiga avgöranden av domstol och myndighet. Vinner förvaltningsbeslutet däremot rättskraft, kan part, sedan beslutet vunnit laga kraft, ej inom ramen för det ordinära förfarandet få till stånd en ändring och således förhindra, att de båda avgörandena samtidigt vart på sitt sätt kommer att reglera en och samma fråga. I praktiken kan detta, som ovan påpekats under avd. II, bl. a. inträffa, då myndighet avgjort en judiciell prejudicialfråga, som uppstått i ett mål om obligatorisk socialförsäkring. Det förhållande, att det saknas möjlighet att sammanjämka domstols och myndighets olika åsikter, kan i vissa fall leda till att det så småningom utbildas ett civilrättsligt och ett förvaltningsrättsligt begrepp. Det torde dock, om en part skulle anse det vara särskilt påkallat, att ett förvaltningsbeslut bringas i överensstämmelse med ett senare domstolsavgörande, finnas vissa utsikter att få till stånd en sådan åtgärd, försåvitt parten söker resning med avseende å förvaltningsbeslutet.

2) Prejudicialfråga till frågan om partsbehörighet

Stundom kan en parts behörighet att föra talan i en sak, vars avgörande är exklusivt förbehållet myndighet, vara beroende av svaret på en fråga som typiskt sett skall prövas av domstol. Som bekant förutsätter rätten att föra talan vid myndighet en viss närmare relation mellan saken och den som för talan däri. Det kan i vissa fall vara stadgat vilka personer som äger göra ansökan eller besvara sig hos myndighet. Men oftast får det framgå av omständigheterna, vanligtvis då syftet med

rättsreglerna, om ett subjekt skall anses vara saklegitimerat eller ej. Vad gäller betungande beslut kommer naturligtvis beslutets adressat att automatiskt bli part i målet.

Författningsbestämmelser om partsbehörighet innebär stundom att parten skall ha en viss civilrättslig status. Som exempel kan nämnas att ansökan om någons intagning för beredande av sluten psykiatrisk vård får göras av sammanboende make, barn, fader, moder, syskon, förmyndare eller god man (4 § lag 16/6 1966 (nr 293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall), att det bl. a. tillhör föräldrar att ge samtycke till omhändertagande för samhällsvård eller utredning (24 § BvL 1960) och att hälsovårdsnämnds ingripande med avseende å en byggnads eller bostadslägenhets bristfälliga beskaffenhet kan rikta sig mot fastighetsägare, nyttjanderättshavare eller bådadera (73 § HSt 1958). Även utan uttryckliga författningsbestämmelser kan frågan om partsbehörighet besvaras olika alltefter som hur bedömningen av ett civilrättsligt förhållande utfaller. Under kap. VI, § 4, I har exempelvis påpekats att, innan en byggnadsnämnd prövar ansökan om byggnadslov, det kan vara skäl att nämnden kontrollerar, att ansökan med hänsyn till äganderättsförhållanden eller eljest är meningsfylld.

Myndighets kompetens att i förevarande fall avgöra typiska domstolsfrågor grundar sig därpå, att en myndighet i princip bör äga bedöma samtliga sakprövningsföresättningar. Emellertid kan det vara förenat med vissa olägenheter, att en myndighet i ett tveksamt fall beslutar i dylika frågor. Den omständigheten, att en myndighet låtit en person få uppträda som part i ett förvaltningsmål, kan hos både personen själv och andra ge intryck av att samhället en gång för alla accepterat honom såsom fastighetsägare, nyttjanderättshavare eller vad det nu kan vara. Likaså kan en person, som myndighet förklarat sakna partsbehörighet, överhuvudtaget komma att anses sakna behörighet att framställa de anspråk eller vidtaga de dispositioner, som brukar tillkomma en person med den ifrågavarande egenskapen. Den del av myndighetens verksamhet, som består i att fastställa om partsbehörighet föreligger, bör således i möjligaste mån ej få taga den formen, att myndigheten kan anses ha tagit ställning i en föreliggande tvist mellan två rättssubjekt. Skulle tvisten vara under domstols prövning, bör myndigheten därför som regel invänta lagakraftvunnen dom. Om avgörandet av det administrativa målet ej kan uppskjutas — exempelvis kan det i vissa hälsovårds- eller byggnadsmål krävas snar rättelse av enskild person — synes myndigheten lämpligen böra ge sitt beslut ett sådant innehåll, att beslutet omfattar båda subjekten, eller, om så ej kan ske, påpeka att, om rättegången utmynnar i ett visst slut, det kan bli nödvändigt att fatta ett nytt beslut, som riktar sig mot den andra personen. Härigenom undviker myndigheten att bli misstolkad på så sätt, att dess beslut skulle vara tänkt att innebära ett slags avgörande av själva tvisten.

Vad gäller omfattningen av den prövning, som myndighet företar rörande en persons partsbehörighet, torde man i allmänhet få skilja mellan det fallet, att en sökande av en förmån påstår sig kunna uppträda i denna egenskap, och det fallet, att en person, mot vilket ett betungande beslut riktar sig, bestrider att han kan vara part.

Ansöker någon om en viss förmån, bör myndigheten framför allt i eget intresse kontrollera partsbehörigheten, så att den ej lämnar sin medverkan till genomföran-

det av skojaraffärer eller rentav brottsliga handlingar. Dessutom kan myndigheten böra företaga ifrågavarande kontrollåtgärd av hänsyn till den som verkligen är berättigad att göra ansökan, för vilken — om myndigheten beviljade den sökta förmånen — skulle kunna tänkas uppstå olägenheter. Dessa intressen får vanligtvis anses vara tillgodosedda, om myndigheten ser till att personer, som uppenbarligen ej kan vara rätt sökande, ej beviljas förmånen. Myndigheten torde härför ej behöva ha tillgång till något nämnvärt utredningsmaterial. Dock kan en besvärsmyndighet, om en besvärberättigad tredje man inför myndigheten skulle påstå, att den som beviljats förmånen ej varit saklegitimerad, nödgas taga upp de civilrättsliga frågorna till en mera ingående bedömning. I normala fall bör dock prövningen av behörighetsfrågan endast syfta till att utröna, om det är *uteslutet* att den sökande kan vara part.

Angivandet av beslutets adressat ingår som en viktig del i ett betungande beslut. Från allmän synpunkt är det betydelsefullt att beslutet träffar den person, som genom iakttagande av beslutets föreskrifter verkligen kan göra beslutet effektivt. Vidare kan den omständigheten, att myndigheten riktar betungande beslut mot personer, som står helt utanför saken, undergräva förtroendet för myndigheten. Det främsta skälet till att en myndighet skall vara noga med att utreda partsfrågan torde dock vara hänsynen till den enskilde, vilket sammanhänger med att dessa beslut i allmänhet är sanktionerade. Är underlåtenheten att iakttaga beslutets föreskrifter straffbar eller beslutet försett med viteshot, löper den mot vilken beslutet riktar sig risken att i framtiden nödgas inställa sig som tilltalad i en brottmålsprocess. Således är det från både allmän och enskild synpunkt av stor betydelse att ett betungande förvaltningsbeslut kommer att rikta sig mot rätt person. Skulle en förklarande eller klagande påstå sig till följd av att han ej disponerar över egendomen eller något liknande ej vara den person som beslutet borde avse, bör detta vanligtvis föranleda vederbörande myndighet att efter bästa förmåga försöka utreda de verkliga förhållandena. Myndigheten kan i ett dylikt fall, trots att den ej har domstols möjligheter till upptagande av bevisning eller överhuvudtaget ej är lämpad för uppgiften, få uttala sin uppfattning i tveksamma civilrättsliga frågor.

B. Frågor som prövats i judiciell väg

Är en prejudicialfråga redan avgjord av domstol, torde det i allmänhet åligga myndigheten att lägga domstolsavgörandet till grund för beslutet. På det hela taget är det svårt att tänka sig något fall, där myndigheten skulle vara befogad att underlåta en sådan åtgärd. Innan myndigheten tillämpar domstolsavgörandet, skall myndigheten naturligtvis dock kontrollera avgörandets beskaffenhet, varvid myndigheten i stort sett torde ha samma befogenheter, som då den granskar ett kompetensgrundande domstolsavgörande. Se härom det tidigare avsnittet § 2, II.

Zusammenfassung

Gericht und Verwaltungsbehörde

Einleitung. Ziel dieser Arbeit ist es vor allem, die Prinzipien zu ermitteln und zu beschreiben, die das Verhältnis der Kompetenz von Gerichten zu der von Verwaltungsbehörden nach geltendem Recht bestimmen oder aber die de lege ferenda dieses Verhältnis bestimmen sollten. Zu den Gerichten zähle ich für diesen Zusammenhang das schwedische Oberste Gericht sowie die allgemeinen und besonderen Gerichte, für welche das Oberste Gericht die oberste Instanz ist, sowie außerdem das schwedische Arbeitsgericht, das für seinen Zuständigkeitsbereich erste und letzte Instanz ist. Als Verwaltungsbehörden — im folgenden kurz Behörden — bezeichne ich nicht nur die eigentlich aktiv verwaltenden Behörden sondern auch die Verwaltungsgerichte. Diese Begriffsbildung hängt damit zusammen, daß die schwedischen Verwaltungsgerichte üblicherweise als Beschwerdeinstanzen sehr eng mit dem Verwaltungsaufbau verbunden sind.

Die Untersuchung ist im wesentlichen positivrechtlich. Das hat zur Folge, daß mein Ausgangspunkt — den ich im übrigen nicht auf seine Tragfähigkeit untersuche — das im schwedischen Recht akzeptierte Prinzip der Gleichrangigkeit und Gleichordnung von Gerichten und Behörden ist. Ich begrenze weiter die Untersuchung auf Fälle, in denen die rechtsanwendenden Organe individuelle Entscheidungen zu treffen haben.

Die Darstellung in dieser Arbeit ist dreigeteilt. Im ersten Teil wird der allgemeine Hintergrund gezeichnet und als Zwischenergebnis werden die für diese Arbeit relevanten Fragestellungen präzisiert. Der zweite Teil ist in seiner Gesamtheit der Durcharbeitung der rechtlichen Praxis gewidmet. Im dritten Teil werden schließlich die Prinzipien aufgezeigt, die sich aus der Rechtspraxis als schwedisches geltendes Recht ergeben.

Teil I. Allgemeiner Hintergrund. Kapitel I enthält eine Darstellung der Entwicklung und des allgemeinen Charakters der Gerichts- und Verwaltungsorganisation in Schweden. Aus ihr ergeben sich folgende wichtige Schlüsse: Rechtsprechung finden wir üblicherweise bei der Entscheidung von Zivil- und Strafprozessen durch Gerichte der allgemeinen Gerichtsbarkeit; allerdings kann diese Befugnis in bestimmten Fällen an ein besonderes Gericht delegiert sein. Kennzeichnend für diese Rechtsprechung ist, daß nirgends erschöpfend angegeben ist, welche Fragen Gegenstand eines Zivil- oder Strafprozesses sein können. In diesem Punkt unterscheidet sich die Rechtsprechung wesentlich vom Verwaltungsverfahren; denn gesetzliche Bestimmungen grenzen das Arbeitsgebiet jeder Behörde ab, und zwar meist so, daß konkrete Gruppen von Aufgaben oder Tätigkeiten angegeben werden. Folglich muß das Organ Gerichtsqualität haben, das im allgemeinen Streitigkeiten zu schlichten oder Strafen und Anordnungen verwandter Maßnahmen aus-

zusprechen hat, während eine Behörde ähnliche Aufgaben nur in Fällen, in denen Sonderregelungen vorhanden sind, wahrzunehmen hat.

In Kapitel II wird die Gesetzgebung zur Kompetenzverteilung behandelt. Nach der Feststellung, daß das schwedische Recht keine generellen Vorschriften über das Verhältnis zwischen der Kompetenz von Gerichten und Behörden enthält, widme ich den Rest des Kapitels der Ermittlung der Grundsätze, von denen sich der Gesetzgeber leiten zu lassen pflegt, wenn einem gewissen Organ die Rechtsanwendung auf einem bestimmten Gebiet zugeordnet werden soll. Hierbei zeigt sich, daß hauptsächlich zwei Gedankenlinien aus dem 19. Jahrhundert und eine weitere aus diesem besondere Beachtung verlangen.

Im 19. Jahrhundert wurde in erster Linie der Gedanke vertreten, daß die Parteistellung ein Faktor mit Einfluß auf die Kompetenzverteilung zwischen Gericht und Behörde sein müsse. Prinzipiell sprach hiernach eine Vermutung für gerichtliche Zuständigkeit, wenn es um einen Streit zwischen zwei Individuen ging, während die entgegengesetzte Vermutung galt, wenn nicht beide Parteien einzelne Rechtssubjekte waren. Während des 19. Jahrhunderts war es üblich, die Parteistellung den Unterschied zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht markieren zu lassen. Mit der Zeit wurde die Regel dahin modifiziert, daß das Privatrecht als die Interessen des Einzelnen schützend charakterisiert wurde und daß es als wichtigstes Kennzeichen des öffentlichen Rechts angesehen wurde, die allgemeinen Interessen zu wahren. Auch die Diskussion über die Kompetenzverteilung zwischen Gerichten und Behörden scheint vor dem Hintergrund der Frage geführt worden zu sein, ob eine bestimmte Verteilung als für das Gemeinwesen vorteilhaft angesehen werden konnte oder nicht. — Weiter trat der Gedanke in Erscheinung, daß Gerichte Vorschriften mit Gesetzescharakter und Behörden Vorschriften niedrigeren Ranges anwenden sollten. Dieser Gedanke ist doch nie mit letztem Ernst vorgetragen worden. Er bot aber in abgewandelter Form später die Grundlage für Bestrebungen, prinzipiell Gerichten die Gesetzmäßigkeitsprüfung und Behörden die Zweckmäßigkeitsprüfung zuzuweisen. Dieser Grundsatz ist seinerseits mit der Frage verknüpft, in welchem Umfang die Normen, auf die sich ein Begehren stützt, die gerichtliche Kompetenz beeinflussen könnten. Es hat sogar Tendenzen gegeben, allein das Vorhandensein einer Norm — neben in Gesetzesform fixierten auch solche aus Vertrag u. ä. — als Grund dafür anzusehen, ein gerichtliches Entscheidungsrecht anzuerkennen.

In Gesetzesvorarbeiten aus diesem Jahrhundert wurde die Kompetenzverteilung zwischen Gericht und Behörde gewöhnlich mit Hilfe von Überlegungen zu Rechtssicherheit und Effektivität bestimmt. Diese Verteilungsgrundlage baut hauptsächlich auf praktischen Erwägungen, man wird aus ihr aber auch ein wichtiges Prinzip herleiten können. Unter den Mitteln, die als die Rechtssicherheit garantierend betrachtet zu werden pflegen, ist die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens und die Kontrolle über die Richtigkeit des Verwaltungshandelns zu beachten. Kommen insoweit Unzulänglichkeiten vor, kann man in neueren Gesetzesmotiven das Bestreben finden, die Unzulänglichkeiten dadurch zu kompensieren, daß ein gerichtliches Verfahren zugelassen wird. Ich meine, hieraus folgt, daß man bei der Beurteilung der Frage nach der Befugnis eines allgemeinen Gerichts, einen Streit sachlich zu prüfen, unter anderem beachten muß, wie weit und auf welche

formelle Weise eine bestimmte Streitfrage Gegenstand administrativer Prüfung werden kann.

Kapitel III enthält einen Bericht über Theorien und Ansichten früherer Verfasser. In der modernen schwedischen Lehre hat man sich hauptsächlich mit der Frage beschäftigt, ob man mit einer allgemeinen Regel rechnen muß, die eingreift, wenn positive Vorschriften fehlen. Die meisten Verfasser sind sich darüber einig, daß rechtliche Ansprüche eines Rechtssubjekts gegen ein anderes unter die Kompetenz der allgemeinen Gerichte fallen, wenn keine besondere Kompetenzregelung gilt. Diese Regel ist allerdings außerordentlich vage, da keiner der Verfasser anzugeben versucht, was mit „rechtlichen Ansprüchen“ gemeint wird. Deshalb werfe ich die Frage auf, ob man nicht diesen Begriff besser vermeiden sollte.

In der Lehre hat man weiter betont, daß in bestimmten Fällen Ausnahmen von der Grundregel insoweit vorliegen können, als eine Behörde ausschließlich kompetent ist. Für die Feststellung solcher Ausnahmefälle hat man zwei verschiedene Methoden empfohlen. Einer Ansicht nach ist ein Gericht nur unzuständig für die Entscheidung von Sachen, in denen eine behördliche Entscheidung in einem gerichtähnlichen Verfahren ergeht, das garantiert, daß die Entscheidung hinsichtlich ihrer Qualität einem gerichtlichen Urteil entspricht. Einer anderen Meinung nach ist die gerichtliche Zuständigkeit ausgeschlossen, wenn die administrative Entscheidung vom Gesetzgeber als endgültig gewollt war. Im erstgenannten Fall ist Kern des methodischen Vorgehens, daß die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens untersucht wird. Praktisch wird das Gericht beurteilen müssen, ob das Verfahren die Rechtssicherheit des Einzelnen zufriedenstellend wahrt. Die gerichtliche Prüfung soll also Unzulänglichkeiten der Rechtssicherheitsgarantien in der Verwaltung abhelfen. Im zweiten Fall besteht die Methode darin zu ermitteln, ob der Gesetzgeber eine allseitige und objektive administrative Prüfung zu schaffen beabsichtigt hat, die seinem Willen nach in eine endgültige Entscheidung ausmünden soll. Die Lehre empfiehlt kurz eine subjektive Auslegung, wenn der Gesetzestext klare Auskünfte nicht gibt.

Die wichtigste Partie in Kapitel IV gilt der Bestimmung der Fragestellungen für die Untersuchung in den folgenden Teilen. Die ursprüngliche Frage, wie die Grenze zwischen den Kompetenzbereichen von Gericht und Behörde prinzipiell gezogen werden muß, teile ich in drei Teilfragen auf: Unter welchen Voraussetzungen muß ein Begehren als unzulässig abgewiesen werden, weil darüber vom anderen Organ zu entscheiden ist? (I) Inwieweit muß als unzulässig abgewiesen werden, weil das andere Organ die Sache entschieden oder aber eine Sachentscheidung verweigert hat? (II) Inwieweit muß die Beurteilung der eigentlichen Sachfrage dadurch beeinflußt werden, daß eine bestimmte Frage von dem anderen Organ zu entscheiden ist? (III).

I. Mit der erstgenannten Abweisungsfrage will ich die Voraussetzungen erfassen, unter denen ein *Gericht* ein Begehren abweisen muß, weil es eine von einer Behörde zu entscheidende Sache betrifft. Das hängt damit zusammen, daß die Kompetenz von Behörden fast immer durch ausdrückliche Gesetzesbestimmungen geregelt ist (vgl. oben Kapitel I). Deshalb muß jede Behörde ein Begehren abweisen, das sachlich außerhalb des in der gesetzlichen Regelung angegebenen Kompetenzbereiches liegt. Natürlich können bei der Auslegung der einzelnen Kompetenz-

zuweisungen schwer zu beantwortende Grenzziehungsfragen entstehen; diesen Fragen habe ich aber im allgemeinen kein größeres prinzipielles Interesse zugemessen. Ähnliche Überlegungen haben auch dazu beigetragen, daß ich meine Untersuchung auf den Rechtsprechungsteil gerichtlicher Tätigkeit, d. h. die gerichtliche Bearbeitung und Entscheidung von Zivil- und Strafsachen (vgl. Kapitel I), konzentriert habe. Der Umfang der rechtspflegenden Tätigkeit ist durch gesetzliche Bestimmungen festgelegt, die die Fragetypen angeben, in denen in der für Gerichtssachen bestimmten Ordnung entschieden werden kann. Eine in diesen Kompetenzbestimmungen nicht genannte Frage kann selbstverständlich nicht auf diese Weise bearbeitet und entschieden werden. Deshalb muß ein Begehren, durch das die Frage gerichtlich anhängig geworden ist, als unzulässig abgewiesen werden. Das Kompetenzverteilungsproblem wird hier von der Auslegung der verschiedenen Kompetenzbestimmungen abhängig und erhält dadurch einen so kasuistischen Charakter, daß es insoweit kaum grundsätzlich untersucht werden kann.

Deshalb soll im folgenden u. a. ermittelt werden, ob eine behördliche Prüfungskompetenz in einer bestimmten Frage ein Gericht hindern kann, diese Frage im Wege des Zivil- oder Strafverfahrens zu prüfen. Voraussetzung hierbei ist, daß das Gericht allgemein befugt ist, in diesen beiden Verfahrensarten Streitfragen zu entscheiden beziehungsweise Sanktionen zu verhängen. Deshalb müssen die Faktoren aufgezeigt werden, derentwegen das Gericht die fragliche Befugnis nicht hat, sondern sie einer Behörde zusteht. Bei dieser Arbeitsdisposition brauche ich nicht von einem jener Prinzipien auszugehen, die in der bisherigen Lehre die Grundlage für Untersuchungen der rechtlichen Praxis abzugeben hatten. Ich vermeide so die Arbeit mit dem Grundsatz, daß ein rechtlicher Anspruch unter gerichtliche Kompetenz falle, wo keine besondere Kompetenzregel gilt.

II. Die Beantwortung der zweiten Teilfrage, inwieweit wegen der Tätigkeit des entgegengesetzten Organes in der Kompetenzfrage abzuweisen ist, verlangt eine Untersuchung, ob es praktisch vorkommt einmal, daß Gericht und Behörde in derselben Sache entscheiden, und zum anderen, daß sowohl Gericht als auch Behörde sich weigern, in einer bestimmten Sache zu entscheiden. In ersterer Hinsicht ginge es also darum zu ermitteln, ob man mit einer gewohnheitsrechtlichen Regel rechnen muß, nach der ein rechtsanwendendes Organ ein Begehren in einer Sache abweisen muß, die das entgegengesetzte Organ schon entschieden hat. Eine Regel, die im allgemeinen die Entstehung der Lage verhindern könnte, daß beide Organe sich weigern, eine bestimmte Sache zu entscheiden, müßte entsprechend darauf hinauslaufen, daß sich ein rechtsanwendendes Organ nicht einer sachlichen Entscheidung entziehen dürfe, wenn sich das entgegengesetzte Organ hierzu bereits für nicht befugt erklärt hat. Soweit sich ergibt, daß derartige Situationen in der Praxis vorkommen können, müssen auch Möglichkeiten untersucht werden, die Wirkungen solcher Konflikte zu beseitigen oder zu lindern. Prüfen Gericht und Behörde dieselbe Sache, werde ich im folgenden von positivem Kompetenzkonflikt sprechen, während ich als negativen Kompetenzkonflikt die Situation bezeichne, daß beide Organe sich weigern, in einer Sache zu entscheiden.

III. Die dritte Teilfrage geht darum, inwieweit es die Beurteilung der eigentlichen Sachfrage beeinflussen muß, daß eine bestimmte Frage vom entgegengesetzten Organ zu entscheiden ist. Die früheren Teilfragen betrafen beide Kompe-

tenzverteilungsprinzipien, nach denen Gericht und Behörde ein Begehren als unzulässig abzuweisen oder sachlich zu bescheiden haben. Diese Prinzipien setzen voraus, daß eine bestimmte Frage als Hauptfrage in Erscheinung tritt. Müßte beispielsweise ein Gericht unter Anwendung der eben erwähnten Prinzipien ein Begehren hinsichtlich einer bestimmten Hauptfrage als unzulässig abweisen, braucht das an sich kein Hindernis dafür zu sein, daß diese Frage als Teilfrage in einem gerichtlichen Verfahren geprüft wird. Sie könnte als Präjudizialfrage auftreten oder als Frage, die in einer Verwaltungsentscheid beurteilt ist, der weiteren gerichtlichen Maßnahmen zu Grunde zu legen ist. Hinsichtlich von Behörden kann man sich auf entsprechende Weise vorstellen, daß eine Behörde berechtigt sein kann, präjudizielle Fragen zu prüfen, die typisch von Gerichten zu entscheiden sind, oder auf Fragen einzugehen, die in gerichtlichen Urteilen oder Beschlüssen entschieden worden sind, auf die die Behörde ihre Maßnahmen zu gründen hat. Auch diese Seite des Kompetenzverteilungsproblems muß deshalb untersucht werden.

Teil II. Die Kompetenzverteilung auf besonderen Gebieten in der rechtlichen Praxis. In diesem Teil untersuche ich, wie die rechtliche Praxis die drei oben formulierten Teilfragen auf verschiedenen Gebieten beantwortet hat. Behandelt werden Grundstücksangelegenheiten (Kapitel V—VII), Sachen, die bestimmte Ansprüche mit wirtschaftlichen Konsequenzen betreffen (Kapitel VIII—XII), gewisse Registersachen (Kapitel XIII) sowie Bestrafungs- und Zwangsgeldfragen (Kapitel XIV).

Kapitel V ist überschrieben „Sachen betreffend öffentlichen Grund“. Bei diesen Angelegenheiten wird man unterscheiden müssen zwischen einerseits Fällen, in welchen staatliche oder kommunale Behörden wie Grundstückseigentümer auftreten, und Fällen andererseits, in denen die betreffende Behörde offensichtlich in einer anderen Eigenschaft zu handeln hat. Wird eine Behörde als Grundeigentümer tätig, kann ein Streit regelmäßig gerichtlich entschieden werden. Besonders interessant ist, daß der Charakter dieses Handelns und seine Qualifizierung als fiskalisch an sich nicht dadurch beeinflußt wird, daß dieses Verwaltungshandeln bei einem Verwaltungsgericht angefochten werden kann.

Unter Kapitel VI wird die Kompetenzverteilung in Fragen der Benutzung einzelner Grundstücke erörtert. Besondere Aufmerksamkeit widme ich Fragen zu Erwerb und Betrieb von Land- und Forstwirtschaft (§ 1), zu bergrechtlichen Berechtigungen (§ 2), zu Flößerei (§ 3), zu Baugenehmigungen und zu Änderungen oder Beseitigungen von Baulichkeiten (§ 4), zu Immissionen (§ 5) sowie zur Mietkontrolle (§ 6). Auf diesen Gebieten zeigt sich vor allem, daß die jeweilige Behörde in der Regel ausschließlich zur Anwendung der entsprechenden Gesetzesbestimmungen über die Benutzung von Grundeigentum befugt ist und ein Gericht deshalb nicht sachlich über ein Begehren entscheiden kann, das die Anwendung derartiger Bestimmungen voraussetzt. Vermutlich muß man das im Zusammenhang damit sehen, daß bei der Entstehung dieser Gesetze offensichtlich die Anwendung solchen Organen anvertraut werden sollte, bei denen mit der nötigen Sachkunde gerechnet werden konnte oder die aus anderen Gründen für diese Aufgabe besonders geeignet waren. Hierbei sei besonders betont, daß die Grundsatz-

regelung üblicherweise nicht dadurch beeinträchtigt wird, daß zwei einzelne Personen streiten. Geht es um Beziehungen zwischen einer kontrollierenden Behörde und dem kontrollierten Subjekt, umfaßt eine bei Gericht vorgebrachte Klage des kontrollierten Subjekts regelmäßig das Begehren, das Gericht möge das Entscheidungsrecht der Behörde ausüben und ihre Entscheidung überprüfen. Ein Begehren mit diesem Inhalt widerspricht dem grundlegenden Prinzip, daß Gerichte und Behörden gleichrangig und gleichgeordnet sind (vgl. Einleitung); es kann deshalb nicht Gegenstand gerichtlicher Prüfung werden. Der Einzelne muß sich statt dessen der administrativen Anfechtungsmöglichkeiten bedienen, die zur Verfügung stehen.

Land- und Stadtstraßensachen werden in Kapitel VII behandelt. Vor allem gilt meine Aufmerksamkeit solchen Fällen, in denen in der Praxis die Frage nach dem kompetenten Organ bei Entscheidungen über Maßnahmen mit Land- oder Stadtstraßen gestellt worden ist. In Landstraßensachen gilt meine Untersuchung in erster Linie dem zuständigen Organ für Anweisungen an Einzelne, bestimmte, die Sicherheit und Ordnung auf einer Landstraße fördernde Maßnahmen zu ergreifen (§ 1). Die Fragestellung in Stadtstraßensachen gilt in der Hauptsache dem Organ, das über Straßenbaupflichten einer Stadt entscheidet (§ 2). Prinzipiell gilt behördliche Kompetenz für Anweisungen an Einzelne zur Durchführung der jeweiligen Maßnahmen mit einer Landstraße. Doch hat man hierfür eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung gefordert. Fehlte sie, war statt dessen ein Gericht kompetent, in der Sache durch Leistungsurteil zu entscheiden. Behördliche Kompetenz war auch nicht gegeben, wenn die begehrte Durchführung von Maßnahmen auf freiwillige Verpflichtungen des Einzelnen gegründet wurde. Über die Straßenbaupflichten einer Stadt kann jetzt gerichtlich entschieden werden. Das dürfte damit zusammenhängen, daß die Regeln über die Verantwortlichkeit einer Stadt für die Bereitstellung von Straßen in der besonderen Form eines Zivilgesetzes im Sinne der schwedischen Verfassung erlassen sind. Früher, als dies nicht der Fall war, wurden die Gerichten für nicht zuständig angesehen.

Unter Kapitel VIII werden generell Fragen im Zusammenhang mit Geldzahlungen im Sozialrecht behandelt. Zum einen werden Fälle erörtert, in denen ein Einzelner gegen das Gemeinwesen Ansprüche geltend macht, und zum anderen Fälle, in denen das Gemeinwesen Ersatz für gewährte Hilfe oder andere durchgeführte Maßnahmen begehrt. Zu Zahlungsanträgen Einzelner an Sozialbehörden auf finanzielle Unterstützung unter Berufung auf eine entsprechende Berechtigung nach sozialrechtlichen Bestimmungen komme ich zu dem Ergebnis, daß in der Regel keine gerichtliche Kompetenz zur Sachprüfung eines derartigen Begehrens vorliegt. Für diese Unterstützungstypen ist charakteristisch, daß die Voraussetzungen, unter welchen Unterstützungen gezahlt werden müssen oder sollen, in Gesetzen angegeben sind. Gesetzliche Regeln bezeichnen weiter ein bestimmtes administratives Beschluß- und Anfechtungsverfahren für Entscheidungen über Unterstützungszahlungen. Allerdings dürften diese Umstände an sich nicht die Kompetenzverteilung festlegen. Außerdem besteht nämlich eine verbreitete Ansicht, daß Fragen der Zahlung sozialer Unterstützungen spezifisch öffentlich-rechtlichen Charakter hätten (in der Literatur wird gelegentlich von „Gnadengeschenk“ gesprochen) und sich deshalb nicht für eine gerichtliche Überprüfung eignen. Geht es um Ansprüche des Staates oder einer Gemeinde auf Ersatz von

Sozialhilfekosten, kann sich der Staat oder die Gemeinde sowohl gegenüber einem Einzelnen als auch gegenüber einem Organ des Gemeinwesens für ersatzberechtigt halten. Die Grundregel für die Geltendmachung von Ansprüchen gegen einen Einzelnen ist, daß der Staat oder die Gemeinde sich des gerichtlichen Verfahrens bedienen müssen. Ausnahmen gelten in Fällen, in denen das Gesetz ausdrücklich ein bestimmtes Verwaltungsverfahren für die Entscheidung von Ersatzstreitigkeiten bezeichnet. Selbstverständlich muß die herbeizuführende Verwaltungsentscheidung wie ein gerichtliches Urteil vollstreckbar sein. Dieselbe Grund- und Ausnahmeregelung gilt im Prinzip auch, wenn ein Organ des Gemeinwesens gegen ein anderes Organ Ersatzansprüche erhebt.

Kapitel IX — es trägt die Überschrift „Bestimmte Verfahren bei Ersatzansprüchen gegen Staat oder Gemeinde“ — betrifft finanzielle Leistungen an Beamte (§ 1), Schadenersatzansprüche gegen Staat oder Gemeinde (§ 2) sowie Enteignungen oder Leistungen auf Grund der Leistungsgesetze (§ 3). Aus der Untersuchung schließe ich einleitungsweise, daß im allgemeinen eine gerichtliche Kompetenz für die Prüfung der erwähnten Typen von Ersatzansprüchen gegeben ist. Dennoch dürfte die gerichtliche Kompetenz von zwei Umständen abhängen. Vor allem ist sie davon abhängig, auf welchen Rechtsgrund sich der Kläger oder Antragsteller beruft. Sollte sich erweisen, daß gewöhnliche vertrags- oder schadensersatzrechtliche Prinzipien den Grund bilden, ist das Gericht natürlich kompetent. Ergibt sich der Grund hingegen aus besonderen gesetzlichen Bestimmungen, für deren Anwendung Regeln über Behördenzuständigkeit bestehen, wird sofort zweifelhaft, ob ein Gericht wirklich kompetent ist. Vermutlich ist nicht ausreichend, daß die Ersatzpflicht des Gemeinwesens in einem besonderen Gesetz statuiert wird. Außerdem wird erforderlich sein, daß ein bestimmtes Verwaltungsverfahren und ein besonderer Rechtsweg festgelegt sind oder die Prüfung des Ersatzbegehrens so arbiträrer Natur ist, daß sie nicht gut von einem Gericht vorgenommen werden kann. Hierbei ist u. a. zu beachten, daß das Vorkommen des besonderen Rechtsgrundes zusammen mit einem bestimmten administrativen Entscheidungsverfahren das Gericht von der Prüfung der Ersatzfrage ausschließt. Denn wird ein Begehren auf bürgerlich-rechtliche Prinzipien wie z. B. die des Vertrags- oder Schadensersatzrechts gegründet, ist in der Regel für die gerichtliche Kompetenz ohne Bedeutung, daß ein Verwaltungsgericht in einem Rechtsmittelverfahren die Entscheidung der nachgeordneten Behörde in der Ersatzfrage überprüft. Auch wenn der Streit Ersatzbeträge betrifft, über die eine gerichtliche Entscheidung nach den eben erwähnten Regeln nicht möglich ist, kann im Einzelfall eine gerichtliche Entscheidung denkbar sein. Man wird nämlich den Streit auch aus dem Blickwinkel untersuchen müssen, ob er wirklich die Frage betrifft, die der Behörde zur Entscheidung zugewiesen ist. Üblicherweise haben Behörden nur zu prüfen, ob und in welcher Höhe Ersatz zu leisten ist, während andere Fragen im Zusammenhang mit dem Ersatzbetrag rein judiziell zu prüfen sind.

Kapitel X—XII behandeln Fälle, in denen Staat oder Gemeinde finanzielle Ansprüche gegen einen Einzelnen geltend machen. Die wichtigste Fallgruppe betrifft Steuern und Abgaben. In diesem Punkt zeigen sich als grundlegende Prinzipien einmal, daß Veranlagungsfragen gerichtlicher Beurteilung entzogen sind, zum anderen, daß die gerichtliche Kompetenz nur zweifelhaft ist, wenn der anhängige

Streit Zahlungen an den Staat oder eine Gemeinde betrifft (ein Steueranspruch, der von einem Einzelnen erhoben wird, ist hinsichtlich des Kompetenzproblems mit privatrechtlichen Forderungen gleichzustellen). Zu staatlichen und gemeindlichen Ansprüchen auf Zahlung von Steuern oder Abgaben gilt vor allem die Regel, daß eine gerichtliche Prüfungskompetenz fehlt, wenn Vorschriften über unmittelbare Vollstreckung des administrativen Zahlungsbescheides vorhanden sind. Weiter kann ein Erstattungsbegehren des Einzelnen nicht gerichtlich geprüft werden, soweit der Einzelne auf administrativem Wege dadurch eine Berichtigung herbeiführen kann, daß er die Frage vor ein Verwaltungsgericht bringt.

Das wichtigste Ergebnis der Untersuchung von Registersachen in Kapitel XIII (Warenzeichen- und Patentsachen sowie Sachen betreffend Eintragungen in die verschiedenen Vereinigungsregister) ist, daß die Aufhebung bestimmter Verwaltungsentscheidungen im gerichtlichen Verfahren durch Gestaltungsurteil erreicht werden kann.

Kapitel XIV ist überschrieben „Bestrafungs- und Zwangsgeldfragen“. Die Untersuchung orientiert sich hier an den verschiedenen Straftypen des schwedischen Rechts. Vor allem wird die Kompetenzverteilung bei Verfahren wegen Verurteilungen zu Bußen und Geldstrafen oder Freiheitsstrafen untersucht; dabei gelten Hauptfragen einmal dem Gerichtsstand und zum anderen der gerichtlichen Befugnis, bei der Anwendung von Strafvorschriften administrative Fragen zu beurteilen. Weiter wird die Kompetenzverteilung in bezug auf die gerichtliche und disziplinare Verantwortlichkeit von Beamten und in bezug auf Disziplinarsachen von Soldaten untersucht. Schließlich werden Zwangsgeldsachen behandelt; hier liegt der Schwerpunkt beim Gerichtsstand für Androhung und Festsetzung eines Zwangsgeldes.

Teil III. Allgemeine Prinzipien. In diesem Teil werden die Ergebnisse der vorhergehenden Teile systematisch analysiert. Zuerst behandle ich das zentrale Kompetenzverteilungsproblem unter der Überschrift „Gerichtliche Prüfungsbefugnis in Zivil- und Strafprozessen“ (Kapitel XV). Hierauf folgt ein Kapitel (Kapitel XVI) über positive und negative Kompetenzkonflikte, die sich aus Kompetenzverteilungsregeln ergeben können. Schließlich widme ich ein besonderes Kapitel (Kapitel XVII) der gerichtlichen bzw. behördlichen Befugnis zur Prüfung von solchen Fragen, die mit Angelegenheiten sachlich zusammenhängen, welche von der Kompetenz des Organs umfaßt werden, die aber alleinstehend zum Kompetenzgebiet des entgegengesetzten Organs gehören.

In Kapitel XV wird untersucht, welche Möglichkeiten ein Gericht hat, Verwaltungsfragen im Zivil- oder Strafprozeß zu erörtern. Für den Zivilprozeß gehe ich anfangs darauf ein, ob der öffentlich- oder privatrechtlichen Natur eines Rechtsverhältnisses oder der Stellung der Parteien als Einzelne oder öffentlich-rechtliche Subjekte entscheidende Bedeutung zukommt. Diese Frage beantworte ich verneinend. Danach stelle ich die Frage, welche Bedeutung die Beschaffenheit des Antrages oder der Klage an das Gericht hat. Hier ergibt die Untersuchung, daß der eigentliche Antrag gelegentlich so formuliert sein kann, daß das Gericht zu einer Unzulässigkeitsabweisung kommen muß. Das gilt für Anträge, die auf eine direkte Einmischung in die Tätigkeit der Behörde hinauslaufen (z. B. Anweisungen

oder Verbote, auf bestimmte Weise zu entscheiden; Ungültigerklärung oder Aufhebung einer Entscheidung). Ein Gericht, das über einen derartigen Antrag sachlich entscheiden würde, würde sicher gegen das erwähnte Prinzip der Gleichrangigkeit und Gleichordnung von Gericht und Verwaltungsbehörde verstoßen (vgl. anglo-sächsisches Recht). Ein Gericht kann jedoch eine Klage auf Anfechtung einer Verwaltungsentscheidung dann sachlich prüfen, wenn ausdrückliche gesetzliche Vorschriften dem Gericht eine entsprechende Befugnis zuerkennen (vgl. oben Registersachen). Weiter wird die Bedeutung des Grundes einer gerichtlichen Klage oder eines gerichtlichen Antrages untersucht. Hier stelle ich zuerst fest, daß ein Begehren gelegentlich als unzulässig abgewiesen werden muß, weil die angewandten Regeln der Behörde Raum für eine arbiträre Entscheidung geben. Das kann dadurch zu erklären sein, daß die ihr vorausgehende Prüfung überhaupt nicht durch gesetzliche Bestimmungen gebunden wird oder daß sie besondere Sachkunde erfordert oder aber daß sie die Bewilligung einer Vergünstigung mit „Geschenkenatur“ betrifft. Ich untersuche dann, wie der Kläger oder Antragsteller den angeführten Rechtsgrund variieren und dadurch die Kompetenz des Gerichtes beeinflussen kann. Es geht mit anderen Worten darum, wie die Befugnisse eines Gerichts dadurch beeinflußt werden können, daß der Kläger oder Antragsteller statt sich auf eine verwaltungsrechtliche Sondervorschrift zu stützen, einen zivilrechtlichen Rechtsgrund (Vertrag oder Schadensersatz- und Bereicherungsregeln) angibt. Schließlich wird die Bedeutung von Vollstreckungsmöglichkeiten und von administrativen Überprüfungs- und Berichtigungswegen erörtert. Das Ergebnis ist hier, daß eine Klage oder ein Antrag des Staates oder einer Gemeinde als unzulässig abzuweisen ist, wenn die Streitfrage durch eine vollstreckbare Verwaltungsentscheidung beantwortet werden kann, und daß die Klage oder der Antrag eines Einzelnen in der Regel (doch nicht immer) als unzulässig abgewiesen werden muß, wenn Regeln über ein bestimmtes Entscheidungs- und Rechtsmittelverfahren vorhanden sind und ein Verwaltungsrechtsmittel in letzter Instanz von einem Verwaltungsgericht geprüft wird. — Die hiernach angesprochenen Probleme der gerichtlichen Kompetenz in Strafsachen sind weniger kompliziert, da die auftretenden Fragen in der Regel durch ausdrückliche gesetzliche Vorschriften beantwortet werden. Wenn einer Behörde nach einer gewissen Bestimmung das Recht zusteht, eine Strafe oder vergleichbare Maßnahme zu verhängen, darf das Gericht *dieselbe Vorschrift* nicht anwenden. Eine schwer zu beantwortende Frage ist aber, ob ein Gericht nicht ohne gesetzliche Grundlage im Interesse des Gemeinwesens dem Angeklagten in einem Strafprozeß auferlegen kann, in dem Verhältnis, das durch die Straftat gestört worden ist, schadensbeseitigende Maßnahmen vorzunehmen.

Kapitel XVI behandelt positive und negative Kompetenzkonflikte (vgl. die Definitionen oben). Hinsichtlich der positiven Konflikte unterscheide ich zwei Haupttypen. In erster Linie kann ein Konflikt als Folge dessen entstehen, daß Gericht und Behörde unter sich über die Kompetenzverteilung *uneinig* mit der Folge sind, daß jedes der beiden Organe sich für kompetent hält. Diesen Konflikttyp bezeichne ich als positiven Kompetenzkonflikt im engeren Sinne. Weiter kann ein Konflikt entstehen, wenn *geltende Kompetenzverteilungsregeln* zulassen, daß Gericht und Behörde dasselbe Begehren sachlich prüfen. Die letztere Situation bezeichne ich als konkurrierende Kompetenz. Die wesentliche Schwierigkeit bei einem positiven

Kompetenzkonflikt im engeren Sinne ist, daß zwei Entscheidungen vorliegen, die das Rechtsverhältnis zwischen den Parteien regeln sollen. Wollen die Parteien prüfen lassen, welche der Entscheidungen zukünftig für ihre Rechtsbeziehungen gelten soll, werden sie sich, wie meine Untersuchung zeigt, eines außerordentlichen Rechtsmittels (Nichtigkeitsbeschwerde oder Restitutionsklage) bedienen müssen. Bei der Erörterung der konkurrierenden Kompetenz unterscheide ich den Fall, daß ein Begehren, das von einer Behörde geprüft werden kann, bei einem Gericht im Zivilprozeß geltend gemacht wird, von dem Fall, daß es in einem Strafprozeß vorgebracht wird. Daß über ein Begehren in einer Angelegenheit, die von einer Behörde zu prüfen ist, außerdem in einem Zivilprozeß sachlich entschieden werden kann, ist meist dadurch zu erklären, daß das gerichtliche Urteil die eigentliche Streitentscheidung bringt, während aus einem Verwaltungsentscheid lediglich entnommen werden kann, wie sich das Gemeinwesen als Partei zu einem Streit stellt. Dennoch kann ein Verwaltungsentscheid nicht in allen Doppelprüfungsfällen als Meinungsäußerung einer Partei aufgefaßt werden. Man muß deshalb mit zwei Haupttypen von Verwaltungsbescheiden rechnen, Mitteilungen als Partei und andere Verwaltungsbescheide. Zu Mitteilungen der Verwaltung als Partei meine ich, daß man in diesen Fällen akzeptieren muß, daß positive Kompetenzkonflikte entstehen. Die Parteien brauchen in solchen Lagen nicht zu wissen, welche der Entscheidungen für die Zukunft normierend wirken soll; es ist nämlich offenbar, daß ein gerichtliches Urteil dem Verwaltungsentscheid vorgeht. Charakteristisch ist nach schwedischem Recht für die Fälle, in welchen ein Verwaltungsbescheid nicht als Mitteilung einer Partei zu qualifizieren ist, daß die Partei abwarten muß, ob die beiden Entscheidungen unvereinbar werden, und daß sie, wenn das geschehen sollte, korrigierende Maßnahmen nachträglich ergreifen muß. Fehlen ausdrückliche Bestimmungen über ein Vorgehen in einer solchen Lage, dürfte der einzige Ausweg sein, daß die Behörde, deren Bescheid nach schwedischem Recht seltener negative Rechtskraft in der Bedeutung hat, daß ein neues Begehren abzuweisen wäre, nach erneutem Antrag die Frage entscheidet. Will man eine aus praktischen Gesichtspunkten annehmbare Lösung erreichen, müssen sich dann auch Behörden der gerichtlichen Auffassung beugen. — Kann eine bestimmte *Tat* Gegenstand sowohl eines Strafprozesses als auch eines Verwaltungsverfahrens werden, besteht offensichtlich für den Täter die Gefahr doppelter Bestrafung. Meine Untersuchung ergibt, daß man in der rechtlichen Praxis folgende Prinzipien zu beachten pflegt. Ist wegen einer bestimmten *Tat* gerichtliche Anklage erhoben worden, wird eine Behörde nicht zur Entscheidung über eine Bestrafung wegen derselben *Tat* kompetent sein. Hat eine Behörde eine bestimmte Strafe oder ähnliche Maßnahme verhängt, beeinflußt das hingegen die gerichtliche Kompetenz zu sachlicher Entscheidung über eine Anklage wegen derselben *Tat* nicht. Der Angeklagte wird sich in diesem Fall darauf verlassen müssen, daß das Gericht seine Sanktion mit der im Verwaltungsverfahren beschlossenen Maßnahme koordiniert, so daß er nicht doppelt bestraft wird. Das Gericht ist jedoch nicht befugt, die Verwaltungsentscheidung im Zusammenhang mit der Entscheidung im Strafverfahren zu überprüfen, sie aufzuheben oder sie für kraftlos zu erklären.

Das schwedische Recht enthält keine Regeln über ein zur Lösung von negativen Kompetenzkonflikten berufenes Organ, das also dann zu entscheiden hätte, wenn

sowohl Gericht als auch Behörde sich weigern, in einer Angelegenheit sachlich zu entscheiden. Es gibt auch kein System, das dem deutschen mit Verweisung und Rückverweisung entspräche. Deshalb empfehle ich Betroffenen, soweit möglich die Entscheidung auf Abweisung wegen Unzulässigkeit anzufechten. Sollten die Abweisungsentscheidungen von Gericht und Behörde rechtskräftig geworden sein, werden die Parteien darauf angewiesen sein, hinsichtlich der einen Entscheidung oder auch beider Entscheidungen Restitutionsklage zu erheben. Allerdings ist nach schwedischem Recht die Befugnis zur Anordnung der Wiederaufnahme zwischen dem Obersten Gericht und dem obersten Verwaltungsgericht, dem Regierungsgericht verteilt. Das kann seinerseits dazu führen, daß das Oberste Gericht das Verwaltungsgericht für zur Anordnung der Wiederaufnahme berufen hält, während das Verwaltungsgericht das Oberste Gericht als rechtes Forum ansieht. In dieser Lage ist der negative Kompetenzkonflikt schlechthin nicht lösbar.

Das letzte Kapitel (Kapitel XVII) gilt der Befugnis von Gericht und Behörde zur Prüfung administrativer bzw. judizieller Fragen, die in einer bei einem dieser Organe anhängigen Sache aufgeworfen werden, aber an sich der Kompetenz des anderen Organs unterliegen. Vor allem werden zwei Hauptfragen in diesem Kapitel behandelt: zum einen die Möglichkeit zur Nachprüfung einer Entscheidung, die vom entgegengesetzten Organ gefaßt worden ist und die für die Entstehung des aktuellen Verfahrens eine Voraussetzung bildet, zum anderen die Möglichkeit, Präjudizialfragen zu prüfen, die freistehend dem Kompetenzgebiet des entgegengesetzten Organes zuzurechnen wären. Die erste Frage, die nahe mit den Fragen der Ungültigkeit einer Verwaltungsentscheidung und der gerichtlichen Kontrolle über die Verwaltung zusammenhängt, konnte nur kurz zusammengefaßt behandelt werden. Mir geht es hier nur darum, die Verbindung aufzuzeigen, die es unzweifelhaft zwischen den Prinzipien für die Kompetenzverteilung und für die Möglichkeiten zur Nachprüfung von Entscheidungen gibt.

Das Problem der gerichtlichen Kompetenz zur Prüfung administrativer Präjudizialfragen wird mit Blick einmal auf im Verwaltungswege nicht geprüfte Fragen, zum anderen auf so geprüfte behandelt. Was nicht entschiedene Präjudizialfragen betrifft, diskutiere ich hauptsächlich, inwieweit ein Gericht die Frage selbständig prüfen soll oder aber das Verfahren bis zur Entscheidung der Behörde aussetzen soll. Gelegentlich gibt es Gesetzesbestimmungen zum gerichtlichen Verfahren in gewissen Fällen; aber üblicherweise fehlen derartige Vorschriften. Im letzteren Fall wird das Gericht eine Reihe bestimmter Faktoren zu beachten haben. Zuerst und vor allem muß das Gericht die Gefahr abzuschätzen versuchen, daß Gericht und Behörde dieselbe Frage verschieden beurteilen. Wird die Präjudizialfrage kaum auf andere als nur eine bestimmte Weise beantwortet werden können, wird im allgemeinen wenig Anlaß für einen Beschluß des Gerichtes auf Aussetzung des Verfahrens bestehen. Weiter wird das Gericht gewisse Rücksicht auf die Parteien nehmen müssen. Durch einen Aussetzungsbeschluß können den Parteien wirtschaftliche Verluste entstehen oder andere Nachteile erwachsen; die Parteien können eventuell aber auch so großes Gewicht auf sachkundige Beurteilung der Präjudizialfrage legen, daß sie eine mögliche Verzögerung der Entscheidung in der Sache hinnehmen. Ist die Präjudizialfrage noch nicht Gegenstand eines Verwaltungsverfahrens, wird ein Gericht beachten müssen, daß es im allgemeinen nicht

befugt ist, selbst zu veranlassen, daß die Präjudizialfrage wirklich von der Behörde geprüft wird, oder eine Partei zu zwingen, ein behördlichen Verfahren durch einen Antrag einzuleiten. — Sind bestimmte Fragen schon behördlich geprüft, ist denkbar, daß das Gericht entweder jene Entscheidung weiteren Erörterungen zu Grunde legt oder die Entscheidung als Wissensquelle benutzt, deren Gewicht das Gericht selbst bestimmt. Im ersteren Fall hat die Verwaltungsentscheidung positive Rechtskraft, während sie im letzteren Fall eine Beweistatsache darstellt. Das Ergebnis meiner Untersuchung ist, daß ein Gericht im allgemeinen einer Verwaltungsentscheidung positive Rechtskraft zuerkennen muß, wenn die Parteien in einem dispositiven Zivilprozeß die Entscheidung nicht angreifen, wenn die Entscheidung in einem indispositiven Zivilprozeß der gerichtlichen Entscheidung zu Grunde gelegt werden muß oder wenn die Entscheidung in einem Strafprozeß eingeführt wird und besondere gesetzliche Bestimmungen über die Rechtskraftwirkungen der Entscheidung vorhanden sind oder eine Anwendung der Entscheidung zu einem freisprechenden Urteil führt. Die Beweisbedeutung der Verwaltungsentscheidung wird als in erster Linie darin liegend gesehen, ob die Entscheidung an sich richtig ist oder nicht. Selbstverständlich muß eine fehlerfreie Verwaltungsentscheidung einen nicht geringen Beweiswert haben. Doch kann man in der rechtlichen Praxis eine Tendenz erkennen, daß ein Gericht eine Entscheidung nicht beachtet, soweit das Gericht zu ausführlicherem Prozeßmaterial Zugang hat als die Behörde oder wenn neue Umstände hinzugekommen sind, die zu beachten die Behörde keine Möglichkeit hatte.

Auch die Frage nach der behördlichen Prüfungskompetenz bei judiziellen Präjudizialfragen wird so untersucht, daß ich unterscheide, ob die Frage nicht gerichtlich entschieden ist oder ob das geschehen ist. Bei nicht gerichtlich entschiedenen Fragen werden familienrechtliche Statusfragen von anderen Fragen getrennt. Für die Parteien ergibt sich aus der indispositiven Natur des familienrechtlichen Statusverfahrens, daß sie — solange das Gericht in der Sache nicht entschieden hat — weiterhin den früheren familienrechtlichen Status innehaben. Hierdurch dürfte die behördliche Kompetenz zu präjudizieller Nachprüfung familienrechtlicher Statusfragen beeinflußt werden. Behauptet jemand vor einer Behörde, er habe einen bestimmten Status, ergibt sich aber für die Behörde, daß das Gericht eine entsprechende Entscheidung noch nicht erlassen hat, hält sich die Behörde für zur Prüfung der fraglichen Behauptung nicht berufen. Statt dessen entscheidet die Behörde in der Sache unter der Annahme, der Einzelne habe den Status, den er allgemein gesehen haben muß, solange kein Gericht eine den Status ändernde Entscheidung gefällt hat. Hinsichtlich anderer als familienrechtlicher Statusfragen wird als Grundregel gelten, daß eine Behörde selbständig judizielle Präjudizialfragen entscheiden kann. Vorteilhaft ist bei dieser Regel, daß sie ein schnelles Verfahren begünstigt. Leider muß man bei ihrer Anwendung mit der Möglichkeit rechnen, daß ein Gericht später anders entscheidet als die Behörde. Hat die Entscheidung der Behörde insoweit nicht Rechtskraft, als ein erneuertes und sachlich gleiches Begehren nicht als unzulässig abzuweisen ist, kann eine Partei natürlich jederzeit einen neuen Antrag stellen und auf diese Weise eine Änderung der Entscheidung in Übereinstimmung mit dem gerichtlichen Urteil erwirken. Wird die Verwaltungsentscheidung hingegen rechtskräftig, kann die Partei nach Rechtskraft der Ent-

scheidung im Rahmen des ordentlichen Verfahrens keine Änderung erreichen und nicht verhindern, daß beide Entscheidungen, jede auf ihre Weise, dieselbe Frage regeln. In der Praxis scheint das gelegentlich dazu geführt zu haben, daß langsam eine zivilrechtliche und eine verwaltungsrechtliche Begriffsbildung entstanden ist. Ist eine Präjudizialfrage schon gerichtlich entschieden, wird die Behörde im allgemeinen die gerichtliche Entscheidung ihrer eigenen zu Grunde zu legen haben. Insgesamt gesehen kann ich mir schwer einen Fall vorstellen, in dem eine Behörde befugt sein könnte, eine derartige Maßnahme zu unterlassen.

Citerade betänkanden

- Förslag till utsökings-balk, så ock till rättegångs-balk. D. 1. Om rättegång i twistemål. Sthlm 1822. (Cit. Lagkommittén 1822.)
- Lag-comitéens . . . underdåniga betänkande, rörande rättsfrågors skiljande från de administrativa werken. Sthlm 1823. (Cit. Rättsfrågors skiljande.)
- Comiterades till reglering af rikets styrelse-verk underdåniga betänkande. Sthlm 1823. (Cit. Rikets styrelseverk.)
- Hartmansdorff, A. von, Förslag till inrättningen af Sveriges Statsförvaltning, eller särskildt anförande (till comiterades till reglering af rikets styrelseverk underdåniga betänkande). 1—2. Sthlm & Upsala 1823—25. (Cit. Hartmansdorff.)
- Rikets höglofl. ständers särskilda utskotts betänkande, vid 1823 års riksdag uti frågan om reglering af rikets styrelse-verk. Sthlm 1823. (Cit. SäU:s betänkande.)
- Förslag till Allmän Civillag. Sthlm 1826. (Cit. Lagkommittén 1826.)
- Förslag till Allmän kriminallag. Sthlm 1832. (Cit. Lagkommittén 1832.)
- Underdånigt betänkande med dertill hörande handlingar, angående fattigvården i riket, utom Stockholms stad, jemte dermed sammanhang egande ämnen . . . Sthlm 1839. (Cit. Betänkande om fattigvården 1839.)
- Lagberedningens underdåniga utlåtanden angående 1. domstolarnes organisation, 2. de straff, som i ny allmän kriminallag böra bestämmas, och 3. förlikningskommitteer. Sthlm 1844. (Cit. Lagberedningen 1842.)
- Förslag till kyrkolag och särskilde lagar rörande kyrkowäsendet samt kyrkostadgar. Af 1842 års Commiterade. Sthlm 1847. (Cit. Förslag till kyrkolag 1846.)
- Förslag till Rättegångs-Balk. Sthlm 1849. (Cit. Lagberedningen 1849.)
- Underdånigt betänkande angående förändrad organisation af Rikets styrelse- och förvaltningsverk. Afgifvet den 26 maj 1859 af dertill i nåder Kommitterade. Sthlm 1859. (Cit. Styrelse- och förvaltningsverkens organisation.)
- Underdånigt betänkande, afgifvet af de för utredning af frågan om roterings- och rustningsbesväret den 8 oktober 1867 i nåder förordnade komiterade. Sthlm 1869. (Cit. Betänkande angående roterings- och rustningsbesvär.)
- Underdånigt betänkande med förslag till förordning angående fattigvården i riket m. m., afgifvet den 5 december 1870 af dertill i nåder förordnade komiterade. Sthlm 1871. (Cit. Betänkande om fattigvården 1870.)
- Förslag till Kyrkolag och Kyrkostadgar jemte underdånigt betänkande och motiver afgifna d. 2 oktober 1873 af den för revision af 1686 års Kyrkolag i nåder förordnade komité. Sthlm 1873. (Cit. Förslag till kyrkolag 1873.)
- Betänkande angående sättet och vilkoren för grundskatternas samt rustnings- och roterings-besvärens afskrifning. Efter nådigste förordnande afgifvet den 15 september 1874 af Albert Anderson. (Cit. Anderson.)
- Nya Lagberedningens förslag till Vattenrättsförordning med flera dermed sammanhängande författningar. Sthlm 1879. (Cit. Nya lagberedningens förslag till VF.)
- Betänkande och förslag angående kommerskollegiets indragning eller ombildning, afgifna den 12 mars 1884 af de enligt nådigt beslut den 2 november 1883 förordnade komiterade. Sthlm 1884. (Bih 1888 2 saml. 2 afd.) (Cit. KomK:s indragning och ombildning.)
- Nya lagberedningens betänkande angående rättegångsväsendets ombildning. D. 1—4. Sthlm 1884. (Cit. Nya lagberedningen 1884.)
- Udkast til lov om handelsregistre, firma og prokura udarbejdet af de dansk-norsksvenske kommitterede. — Förslag till lag angående handelsregister, firma och prokura utarbetadt af de dansk-norsk-svenske komiterade. Sthlm 1884.

- Förstärkta lagberedningens betänkande angående huvudgrunderna för en ny rättegångsordning. Sthlm 1887. (Cit. Förstärkta lagberedningen 1887.)
- Förslag till lagar om enkla bolag och handelsbolag, om aktiebolag samt om föreningar för ekonomisk verksamhet m. m., afgifna af den dertill i nåder utsedda komité. Sthlm 1890. (Cit. Förslag till bolags- och föreningslagar.)
- Kongl. Maj:ts och rikets kammarkollegii underdåniga betänkande rörande den till städerna och Arvika köping af kronan donerade jord. Sthlm 1898. (Cit. Donationsjordsbetänkandet.)
- Hammar skjöld, Hj. L., Om inrättande af en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt. Underdånigt betänkande af Hj. L. Hammar skjöld. Sthlm 1907. (Cit. Hammar skjöld.)
- Lagberedningens förslag till jordabalk. 3. Förslag till jordabalk m. m. Sthlm 1909.
- Betänkande med förslag till lag om expropriation m. m. afgifvet af en därtill förordnad kommitté. Sthlm 1910. (Cit. Förslag till ExprL 1910.)
- Betänkande med förslag till vattenlag m. m. afgifvet af vattenrätts- och dikningslagskommittéerna. Sthlm 1911. (Cit. Förslag till VL 1910.)
- Fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkanden I—V. Sthlm 1911—23. (Cit. Fattigvårdslagstiftningskommittén och nr.)
- Betänkande med förslag till hälsovårdsstadga för riket och epidemistadga avgivet av den av Kungl. Maj:ten den 11 sept. 1909 tillsatta kommitté. Sthlm 1915. (Cit. Förslag till HSt 1915.)
- Ernberg, J., Om särskild instansordning för mål angående avlöningsförmåner och pension m. m. Underdånigt betänkande enligt nådigt uppdrag avgivet. Sthlm 1915. (Cit. Ernberg.)
- Lagberedningens förslag till revision av giftermålsbalken och vissa delar av ärvdabalken. 3. Förslag till lag om barn utom äktenskap m. m. Sthlm 1915. (Cit. Lagberedningens Förslag till LBuÄ.)
- Ålderdomsförsäkringskommittén. V. Betänkande och förslag angående försäkring för olycksfall i arbete. Sthlm 1915. (Cit. Ålderdomsförsäkringskommittén V.)
- Betänkande med förslag till ny flottningstagstiftning, avgivet av inom justitiedepartementet tillkallade sakkunnige. Sthlm 1917. (Cit. Flottningstagstiftningen.)
- Bergström, P. R., Om stadgad åborätt. Kameralhistorisk utredning efter offentligt uppdrag verkställd. Första delen. Bilaga till Kronolägenhetskommissionens betänkanden. Sthlm 1920. (Cit. Bergström.)
- Förslag till lag om rätt domstol och rättegången i vissa mål angående avlöning samt annan förmån och ersättning av allmänna medel m. m. Enligt nådigt uppdrag avgivet av Erik Geijer. Sthlm 1921. (Cit. Geijer.)
- Statens Besparingskommitté. Utredning och förslag angående förenklad behandling av vissa besvär- och anmärkningsmål. Sthlm 1923. (Tryckt i KPr 1924 nr 121.) (Cit. Besparingskommittén.)
- SOU 1924: 16. Betänkande med förslag till gruvlag avgivet av 1920 års gruvlagstiftningssakkunniga. Sthlm 1924.
- SOU 1926: 31. Processkommissionens betänkande angående rättegångsväsendets ombildning. Första delen. Domstolsförfattningen. Sthlm 1926.
- SOU 1926: 32. Processkommissionens betänkande angående rättegångsväsendets ombildning. Andra delen. Rättegången i brottmål. Sthlm 1926.
- SOU 1926: 33. Processkommissionens betänkande angående rättegångsväsendets ombildning. Tredje delen. Rättegången i tvistemål. Sthlm 1926.
- SOU 1932: 21. Betänkande med förslag till lag om allmänna vägar och lag om vägdistrikt m. m. Avgivet av 1929 års vägsakkunniga. Sthlm 1932.
- SOU 1935: 23. Betänkande med förslag till motorfordonsförordning och vägtrafikstadga m. m. Avgivet av 1934 års vägtrafiksakkunniga den 28 maj 1935. Sthlm 1935.
- SOU 1936: 47. Utredning med förslag rörande förskottering av underhållsbidrag till barn utom äktenskap m. fl. Avgiven av 1934 års barnpensioneringssakkunniga. Sthlm 1936.

- SOU 1937: 35. Betänkande med förslag till lagstiftning om grundvatten m. m. Avgivet av Särskilda inom justitiedepartementet tillkallade sakkunniga. Sthlm 1937.
- SOU 1938: 14. Betänkande och förslag angående skolöverstyrelsens organisation. Avgivna av inom ecklesiastikdepartementet tillkallade sakkunniga. Sthlm 1938.
- SOU 1938: 23. Betänkande med förslag till lag om enskilda vägar m. m. Avgivet av 1935 års vägsakkunniga. Sthlm 1938.
- SOU 1938: 43. Processlagberedningens förslag till rättegångsbalk. I. Lagtext. Sthlm 1938.
- SOU 1938: 44. Processlagberedningens förslag till rättegångsbalk. II. Motiv m. m. Sthlm 1938.
- SOU 1939: 18. 1938 års arvsskattekommitté. Betänkande med förslag till förordning om arvs- och gåvoskatt m. m. Sthlm 1939.
- SOU 1939: 25. Betänkande med förslag till lag om arbetsfostran m. m. Avgivet av 1937 års lösdriverilagstiftningskommitté. Sthlm 1939.
- SOU 1941: 12. Betänkande med förslag till förstatligande av den allmänna väghållningen på landet m. m. Avgivet av inom kommunikationsdepartementet tillkallade sakkunniga. Sthlm 1941.
- SOU 1942: 14. Promemoria angående hyresreglering utarbetad inom justitiedepartementet. Sthlm 1942.
- SOU 1942: 49. Beskattningsorganisationssakkunnigas betänkande med förslag till ändrad organisation av beskattningsnämnderna och förstärkning av landskontorens arbetskraft m. m. Sthlm 1942.
- SOU 1944: 9. Processlagberedningens förslag till lag om införande av nya rättegångsbalken m. m. I. Lagtext. Sthlm 1944.
- SOU 1944: 10. Processlagberedningens förslag till lag om införande av nya rättegångsbalken m. m. II. Motiv m. m. Sthlm 1944.
- SOU 1944: 15. Socialvårdskommitténs betänkande VII: Utredning och förslag angående lag om allmän sjukförsäkring. Sthlm 1944.
- SOU 1944: 69. Straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten. Sthlm 1945.
- SOU 1945: 15. Stadsplaneutredningen 1942. III. Förslag till byggnadslag m. m. Sthlm 1945.
- SOU 1946: 69. Förvaltningsförfarandet. Förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor. På offentligt uppdrag verkställd av Nils Herlitz. Sthlm 1946.
- SOU 1947: 38. Lagberedningens förslag till jordabalk. I. Sthlm 1947.
- SOU 1949: 4. Utredning med förslag om lösdriverlagens upphävande m. m. Avgiven av 1948 års lösdriveriutredning. Sthlm 1949.
- SOU 1950: 11. Socialvårdskommitténs betänkande XVII: Utredning och förslag angående lag om socialhjälp m. m. (socialhjälpslag). Sthlm 1950.
- SOU 1951: 42. Betänkande med förslag till utlänningslag m. m. Avgivet av 1949 års utlänningskommitté. Sthlm 1951.
- SOU 1952: 14. Förslag till Kommunallag m. m. Kommunallagskommitténs betänkande III. Sthlm 1952.
- SOU 1952: 24. Betänkande med förslag till allmän förfogandelag och allmän ransoneringslag. Avgivet av särskilt tillkallad utredningsman i samråd med sakkunniga. Sthlm 1952.
- SOU 1952: 46. Betänkande angående psykopatvård m. m. Avgivet av 1947 års psykopatvårdsutredning. Sthlm 1952.
- SOU 1953: 20. Trafiknykterhet. Förslag av 1949 års trafiknykterhetsutredning. Sthlm 1953.
- SOU 1953: 31. Förslag till hälsovårdsstadga m. m. Betänkande avgivet av 1948 års hälsovårdsstadgekommitté. Sthlm 1953.

- SOU 1955: 19. Administrativt rättsskydd. Principbetänkande angående besvärsinstitutet och därmed sammanhängande ämnen avgivet av Besvärssakkunniga. Sthlm 1955.
- SOU 1956: 7. Städernas donationsjord. Betänkande avgivet av donationsjordsutredningen. Sthlm 1956.
- SOU 1956: 27. Betänkande med förslag till sjukhuslag m. m. Avgivet av Sjukhuslagstiftningskommittén. Sthlm 1956.
- SOU 1957: 3. Fullföljdsbegränsning i skattemål. Förslag avgivet av Utredningen om fullföljdsrätt i skattemål. Sthlm 1957.
- SOU 1957: 18. Trafiksäkerhet. II. Betänkande avgivet av 1953 års trafiksäkerhetsutredning. Sthlm 1957.
- SOU 1957: 21. Förenklad byggnadslagstiftning. Betänkande avgivet av 1951 års byggnadsutredning. Sthlm 1957.
- SOU 1957: 50. Förfarandet vid konsumtionsbeskattning. Betänkande avgivet av Besvärssakkunniga. Sthlm 1957.
- Instilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning (Forvaltningskomiteen). Kragerø 1958. (Cit. Forvaltningskomiteen.)
- SOU 1958: 10. Förslag till varumärkeslag. Betänkande avgivet av Varumärkes- och firmautredningen. Sthlm 1958.
- SOU 1958: 43. Skadestånd i offentlig verksamhet. Förslag av kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar. Sthlm 1958.
- SOU 1959: 4. Kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten. Betänkande med förslag avgivet 1959. Sthlm 1959.
- SOU 1960: 7. Redogöranansvaret och anmärkningsprocessen. Förslag av utredningen angående redogöranansvaret m. m. Sthlm 1960.
- SOU 1960: 25. Lagberedningens förslag till jordabalk m. m. II. Motiv till balken. Sthlm 1960.
- SOU 1961: 5. Begravningsplatser och gravar. Förslag av tillkallad sakkunnig. Sthlm 1960.
- SOU 1961: 37. Stämpel- och expeditiionsavgifter. Betänkande med författningsförslag av tillkallad utredningsman. Sthlm 1961.
- SOU 1962: 9. Städernas särskilda rättigheter och skyldigheter i förhållande till staten. Betänkande avgivet av 1955 års stadsutredning. Sthlm 1962.
- SOU 1962: 22. Samhällsfarlig asocialitet. Betänkande av särskilt tillkallad utredningsman. Sthlm 1962.
- SOU 1963: 51. De offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt. Lagförslag utarbetade inom civildepartementet. Sthlm 1963.
- SOU 1963: 72. Nykterhet i trafik. I. Vägtrafiken. 1957 års trafiknykterhetskommitté. Sthlm 1963.
- SOU 1964: 27. Lag om förvaltningsförfarandet. Besvärssakkunnigas slutbetänkande. Sthlm 1964.
- SOU 1966: 38. Utsökningsrätt. V. Verkställighet som rör barn. Förslag av lagberedningen. Sthlm 1966.
- SOU 1966: 54. Yrkesskadeförsäkring. Betänkande med förslag till yrkesskadelag m. m. Avgivet av yrkesskadeutredningen. Sthlm 1966.
- SOU 1966: 65. Luftförorening, buller och andra immissioner. Lagförslag m. m. av immissionssakkunniga. Sthlm 1966.
- SOU 1966: 70. Förvaltningsrättsskipning. Betänkande av förvaltningsdomstolskommittén. Sthlm 1966.
- SOU 1967: 21. Den statliga länsförvaltningen. II. Bilagor. Sthlm 1967.
- SOU 1967: 46. 1958 års utredning kyrka—stat: X. Kyrklig egendom. Skattefrågor. Prästerskapets privilegier. Sthlm 1967.
- SOU 1968: 12. Förvaltningen av kyrklig jord m. m. Betänkande avgivet av 1960 års ecklesiastika boställsutredning. Sthlm 1968.

- SOU 1968: 27. Förvaltningslag. Förslag utarbetat inom justitiedepartementet. Sthlm 1968.
- SOU 1969: 20. Ämbetsansvaret. Principbetänkande av ämbetsansvarskommittén. Sthlm 1969.
- SOU 1970: 40. Revision av vattenlagen. I. Provisoriska ändringar i prövningssystemet. Betänkande avgivet av vattenlagsutredningen. Sthlm 1970.
- Stencil Fi 1970: 9. Besvär i skälighetsfrågor. Betänkande avgivet av Utredningen rörande fullföljdsordningen i vissa mål om avlöning m. m. Juni 1970.
- SOU 1971: 15. Förslag till aktiebolagslag m. m. Betänkande avgivet av aktiebolagsutredningen. Sthlm 1971.
- SOU 1971: 41. Ny domstolsadministration. Betänkande av Domstolsverksutredningen. Sthlm 1971.
- Stencil Fi 1971: 4. Särskilda frågor rörande tullproceduren. Betänkande avgivet av tullagstiftningskommittén.

Citerad litteratur

(Åberopas endast ett arbete av en författare, citeras detta med författarnamn.)

- Adlercreutz, A., Arbetstagarbegreppet. Om arbetstagarförhållandet och därtill hörande gränsdragningsfrågor i svensk civil- och socialrätt. Sthlm 1964.
- Almquist, J. E., Kommentar till 1884 års gruvstadga. Uppsala & Sthlm 1930.
- Andersen, P., Dansk Forvaltningsret. 5 udgave. København 1965.
- Anderson, se under betänkanden Betänkande angående . . . 1874 af Albert Anderson.
- Appeltoft, O. H., Återkrav av för mycket utbetald statslön. Kommentar till ett rättsfall (FT 1942 s. 349 ff.).
- Barklind, O., Ämbetsbrotten i det svenska förberedande utkastet till strafflag (SvJT 1929 s. 111 ff.).
- Beckman, N.—Holmberg, C.—Hult, B.—Strahl, I., Brottsbalken jämte förklaringar. I. Brotten mot person och förmögenhetsbrotten m. m. 3 uppl. Sthlm 1970. (Cit. Beckman m. fl.)
- Bengtsson, B., Om tolkning av lag och rättsfall (Meddelande 10: 1969 från lantmäteristyrelsen s. 13 ff.).
- Bergfalk, P. E., Anmärkningar om justis och administration samt om dömande och verkställande befattningar (Frey 1842 s. 15 ff.).
- Berglund, H., Stadsbyggnadslagstiftning och grannelagsrätt. Studier föranledda av bestämmelserna i Göteborgs byggnadsordningar om gemensamma murar mellan tomtgrannar. Göteborg 1929.
- Bergström, se under betänkanden Om stadga . . . 1920.
- Bexelius, A.—Körlof, V., Väglagarna. Lagen om allmänna vägar, lagen om enskilda vägar m. fl. författningar ang. vägväsendet med anmärkningar och sakregister. 2 (revid.) uppl. Sthlm 1965. (Cit. Bexelius—Körlof.)
- Bexelius, A.—Nordenstam, A.—Körlof, V., Byggnadslagstiftningen. Byggnadslagen och byggnadsstadgan. Med anmärkningar och sakregister. 5 uppl. Sthlm 1970. (Cit. Bexelius—Nordenstam—Körlof.)
- Birke, G., Äger administrativ myndighet pröva allmän domstols beslut? (FT 1956 s. 136 ff.).
- Blomberg, H., Om Sveriges högsta domstols statsrättsliga ställning och betydelse. Uppsala 1880. (Cit. Blomberg.)
- Blomberg, H., Den nordiska förvaltningsrätten (Nordisk retsencyklopædi. Samlet og udgivet af T. H. Aschehoug, K. J. Berg og A. F. Krieger. V. Forvaltningsretten. København 1887—89.)
- Blomberg, H., Om de konstitutionella garantierna för domstolarnes oafhængighet och självständighet. Föreläsning vid tillträdet af ett ordinarie professorsämbete i statsrätt, förvaltningsrätt och folkrätt vid Upsala universitet (TfR 1896 s. 55 ff.).
- Bramstång, G., Begreppet "övergiven" i 31 § barnavårdslagen. Några anteckningar med anledning av ett rättsfall (FT 1966 s. 44 ff.).
- Bramstång, G., Utdömande av vite, förelagt jämlikt 53 och 70 §§ byggnadsstadgan. Några synpunkter med anledning av en hovrättsdom (FT 1970 s. 121 ff.).
- Bratt, J., Deklaration och beskattning. Skatterna på inkomst och förmögenhet, arv, gåva m. m. Mervärdesskatten. 15, övers. och rev. uppl. ombesörjd av O. Fernström. Sthlm 1970. (Cit. Bratt.)
- Bratt, J.—Fogelklou, L., Skatt på arv och skatt på gåva. Kommentar till 1941 års förordning om arvsskatt och gåvoskatt. 5, översedda och utökade uppl. Sthlm 1971. (Cit. Bratt—Fogelklou.)

- Broomé, G., Om svenska allmänna fattigvårdslagstiftningen. Diss. Lund 1856. (Cit. Broomé Fattigvårdslagstiftningen.)
- Broomé, G., Allmänna civilprocessen enligt svensk gällande rätt. 2 uppl. med tillägg och ändringar. Lund 1890. (Cit. Broomé.)
- Cars, Th., Om resning i rättegångsmål. Mit einer Zusammenfassung in deutscher Sprache. Wiederaufnahmerecht. Diss. Sthlm 1959.
- Castberg, F., Innledning till förvaltningsretten. 3 utgave. Oslo 1955. (Cit. Castberg.)
- Castberg, F., Norges statsforfatning. II. 3 utgave. Oslo 1964. (Cit. Castberg Statsforfatning II.)
- Conradi, E., Rättspraxis om stats och kommuns skadeståndsansvar utan skuld (FT 1954 s. 247 ff.).
- Conradi, E., Något om statens och kommunernas skadeståndsansvar i anledning av oriktiga beslut (NAT 1958 s. 427 ff.).
- Croneborg, O., Om gravrätt. Kyrkorättslig studie. Sthlm 1941. (Cit. Croneborg.)
- Croneborg, O., Svensk gravrättspraxis. Anteckningar företrädesvis om rätt till gravplats. Sthlm 1945. (Cit. Croneborg Gravrättspraxis.)
- Dahl, G., Ur Regeringsrättens praxis rörande tillämpningen av ecklesiastika boställsordningen 30 aug. 1932 (FT 1940 s. 178 ff.).
- Dahlberg, B. H., Bidrag till svenska fattiglagstiftningens historia intill midten av adertonde århundradet. Uppsala 1893.
- Dahlgren, R.—Wigert, A.—Sivert, E.—Jarnerup, S., Skatt vid källan. 3 uppl. Sthlm 1954. (Cit. Dahlgren m. fl.)
- Dahlin, E. H.—Dahlgren, R., Prisregleringslagen och priskontrollen. Sthlm 1946.
- Davidson, D., Kommentar till bevillningsförordningen. Uppsala 1889.
- Digman, H., Svensk gruvrätt. Sthlm 1953.
- Eberstein, G., Om skatt till stat och kommun enligt svensk rätt. I—II. Sthlm 1929—37. (Cit. Eberstein.)
- Eberstein, G., Den svenska arvslots- och gåvobeskattningen. 2, omarb. uppl. Sthlm 1956. (Cit. Eberstein Arvslott.)
- Eckhoff, T., Domstolskontroll med förvaltningen i Norge (FJFT 1964 s. 75 ff.).
- Eek, H., Socialrätt. Föreläsningar. Helsingfors 1954. (Cit. Eek.)
- Eek, H., Några anteckningar om förvaltningsrättens uppgifter och metod (Festskrift tillägnad Vilhelm Lundstedt, Uppsala 1947, s. 111 ff.).
- Eek, H., Fastställande av "självkostnadspris" i varuclearingen. En fråga om domstols behörighet (NJA 1952 s. 248) (FT 1955 s. 16 ff.).
- Eek, H.—Grönfors, K.—Hellner, J.—Thornstedt, H.—Vahlén, L.—Welamson, L., Juridikens källmaterial. 6 uppl. Sthlm 1970. (Cit. Eek m. fl. Källmaterial.)
- Eilard, R., Om kvittning i restitutionsfordran (SvSkatteT 1960 s. 482 ff.).
- Ekeberg, B., Några punkter ur vår fattigvårdsrättsliga praxis (ET 1905 s. 295 ff., 367 ff.).
- Ekelöf, P. O., Straffet, skadeståndet och vitet. En studie över de rättsliga sanktionernas verkningssätt. Uppsala 1942. (Cit. Ekelöf.)
- Ekelöf, P. O., Processuella grundbegrepp och allmänna processprinciper. Några problem inom den allmänna processrättsläran. Sthlm 1956. (Cit. Ekelöf Grundbegrepp.)
- Ekelöf, P. O., Rättegång. I—III. 3, omarb. uppl. Sthlm 1970. IV. 2, rev. uppl. Sthlm 1968. V. 2 uppl. Sthlm 1969. (Cit. Ekelöf och nr)
- Ekelöf, P. O., Yrkandet, talan och saken (SvJT 1950 s. 521 ff.).
- Ekenberg, O., Den svenska statsförvaltningens avlöningsväsen. I—III. Sthlm 1952—1960. (Cit. Ekenberg och nr.)
- Ekenberg, O., Processen i anmärkningsmål (FT 1938 s. 349 ff., 1939 s. 20 ff.).
- Ekenberg, O., Exekution av administrativa beslut om betalningsskyldighet (FT 1944 s. 131 ff.).
- Erich, R., Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt (FJFT 1924 s. 72 ff.).

- Eriksson, A., Om påföljder av brott mot skatteförfattningarna m. m. 4, omarbetade och utökade uppl. Falun 1966.
- Eriksson, K., Några reflexioner rörande ett rättsfall om kommunala avlöningsförmåner för lärare vid högre folkskola (FT 1938 s. 397 ff.).
- Ernberg, se under betänkanden Om särskild . . . 1915.
- Ernberg, A., Rättsliga synpunkter beträffande gemensam brandmur (ST 1935 s. 134 ff., 201 ff.).
- Eyermann, E.—Fröhler, L., Verwaltungsgerichtsordnung. 5. Aufl. München 1971.
- Fahlbeck, E., Förvaltningsrättsliga studier. (1)—2. Sthlm 1938—41. (Cit. Fahlbeck och nr.)
- Fahlbeck, E.—Jägerskiöld, S.—Sundberg, H. G. F., Medborgarrätt. Sthlm 1947. (Cit. Fahlbeck—Jägerskiöld—Sundberg.)
- Flintberg, J. A., Lagfarenhets-Bibliothek. IV. Sthlm 1801.
- Forsberg, C. D., Stadganden rörande rotehållaren och soldaten wid indelta roterade infanteriets regementen och korpser. På Kongl. Maj:ts nådigste befallning, ur gällande författningar sammandragna. I—II. Sthlm 1855.
- Forssell, C. A., Ministerier och kollegier. Studier i departementalreformens förhistoria till 1812. Diss. Sthlm 1918.
- Forssell, H., Vägagen af den 23 oktober 1891 med förklaringar och bilagor. 5 uppl. . . . utgifven af O. von Sydow och A. Möerner. Sthlm 1913. (Cit. Forssell Vägagen.)
- Forsthoff, E., Lehrbuch des Verwaltungsrechts. 1. Band. Allgemeiner Teil 9., (neubearbeitete) Aufl. München und Berlin 1966.
- Fredrikson, G., Disciplinär bestraffning av klandervärt uppförande utom tjänsten (FT 1938 s. 323 ff.).
- Frihagen, A., Villfarelse og ugyldighet i forvaltningsretten. Oslo 1966. (Cit. Frihagen Villfarelse.)
- Frihagen, A., Forvaltningsrett. Del III. Omgjøring, kontroll og ugyldighet. Bergen 1971. (Cit. Frihagen.)
- Gad, U.—Stark, H.-O., Hyresregleringen. Kommentar till lagen om hyresreglering m. m. Fjärde omarbetade upplagan av Herman Zetterberg: Hyresregleringen. Sthlm 1969.
- Geijer, se under betänkanden Förslag till . . . 1921.
- Griffith, J. A. G.—Street, H., Principles of administrative law. 4 ed. London 1967 (reprinted 1970).
- Groll, L., Om processen i hyresnämnd och hyresråd (FT 1965 s. 167 ff.).
- Grönfors, K., Allmän transporträtt. Kortfattad lärobok. 2 uppl. Sthlm 1969.
- Gärde, N.—Engströmer, T.—Strandberg, T.—Söderlund, E., Nya rätttegångsbalken, jämte lagen om dess införande med kommentar. Sthlm 1949. (Cit. Gärde m. fl.)
- Hagbergh, E.—Nisell, S., Lagen om ekonomiska föreningar av den 1 juni 1951 jämte dithörande författningar med förklaringar, formulär och sakregister m. m. 4, (revid.) uppl. Sthlm 1970.
- Hagman, K., Sveriges Kommunallagar, Förordningarna den 21 mars 1862 jämte en mängd andra till kommunallagstiftningen hörande författningar, med förklaringar. 2, fullst. omarb. uppl. Sthlm 1926.
- Hammar skjöld, C. G., Bidrag till tolkning af k. förordningarne den 21 mars 1862 om kommunalstyrelse på landet och i stad samt om kyrkostämman med ledning af prejudikat. Sthlm 1888. (Cit. Hammar skjöld Bidrag.)
- Hammar skjöld, se under betänkanden Om inrättande . . . 1907.
- Hartmansdorff, se under betänkanden Förslag till . . . 1823—25.
- Hassler, Å., Svensk exekutionsrätt. I. Inledning. Utsökning i allmänhet. Lund 1938. (Cit. Hassler Exekutionsrätt.)
- Hassler, Å., Svensk civilprocessrätt. En lärobok. Sthlm 1963. (Cit. Hassler.)
- Herlitz, N., Föreläsningar i förvaltningsrätt. I—III. Sthlm 1937—49. (Cit. Herlitz Föreläsningar och nr.)
- Herlitz, N., Förvaltningsrättsliga grunddrag. Sthlm 1943. (Cit. Herlitz.)

- Herlitz, N., Grunddragen av det svenska statsskickets historia. 6 uppl. 2 tr. Sthlm 1967. (Cit. Herlitz Grunddragen.)
- Herlitz, N., Stats och kommuns ansvar för sina tjänstemäns handlingar (NJM 1931 s. 235 ff.).
- Herlitz, N., Domstols prövning av en av KB meddelad straffbestämmelses giltighet (FT 1938 s. 327 ff.).
- Herlitz, N., Till frågan om RB 10: 26 (FT 1947 s. 305 ff.).
- Herlitz, N., Karakteristiska drag i svensk förvaltningsrätt (NAT 1950 s. 85 ff.).
- Herlitz, N., Administrativt rättsskydd. Återblickar och framtidsperspektiv (FT 1958 s. 1 ff.).
- Hermanson, R. F., Anteckningar enligt R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt. Med tillstånd af föreläsaren utgifna af Hj. Nyqvist. Helsingfors 1898.
- Hessler, C. A., Regeringsformen och den utländska doktrinen. Debatten kring en klassisk fråga (ST 1959 s. 209 ff.).
- Hessler, H., Om staten som rättssubjekt (FT 1952 s. 303 ff.).
- Hessler, H., Ett spörsmål om lagstiftning inom fastighetsrätten (SvJT 1957 s. 241 ff.).
- Hildebrand, se under förkortningar.
- Hildebrand, E., Svenska statsförfattningens historiska utveckling från äldsta tid till våra dagar. Sthlm 1896. (Cit. Hildebrand Statsförfattningen.)
- Holmgren, K., Körkortsåterkallelserna (SvJT 1969 s. 596 ff.).
- Håkansson, O., Industriella anläggningars skadeståndsskyldighet i grannskapsförhållanden. Sthlm 1936.
- Hökeberg, H., Om återkallelse av körkort (FT 1969 s. 299 ff.).
- Hörstadius, E., Förvaltningsrätt i högsta domstolens praxis 1931—1940 (FT 1941 s. 131 ff.).
- Jägerskiöld, S., Tre utlåtanden. Om apoteksavgifter. Om administrativ myndighet och domstol. Om Seffle kanalbolag. Sthlm 1946. (Cit. Jägerskiöld.)
- Jägerskiöld, S., Om allmän förvaltningsrätt. Anteckningar om metodik och rättsåskådning. Uppsala 1958. (Cit. Jägerskiöld Allmän.)
- Jägerskiöld, S., Svensk tjänstemannarätt. I—II: 1—2. Sthlm 1956—61. (Cit. Jägerskiöld Tjänstemannarätt och nr.)
- Jägerskiöld, S., Om disciplinärt och judiciellt ansvar (Skrifter åt minnet av C. A. Reuterskiöld, Sthlm 1945, s. 119 ff.).
- Jägerskiöld, S., Om administrativ myndighet och domstol (SvJT 1947 s. 189).
- Jägerskiöld, S., Till frågan om tolkningen av GRB 10: 26 (FT 1948 s. 204 ff.).
- Jägerskiöld, S., Staten, kronan och myndigheterna. Några anteckningar (FT 1954 s. 295 ff.).
- Jägerskiöld, S., Från fattigvård till socialhjälp. En studie i socialrättens rättshistoria och begreppsbildning (FT 1955 s. 249 ff., 325 ff.).
- Jägerskiöld, S., Prejudikatens betydelse på förvaltningens område (FT 1959 s. 93 ff.).
- Jägerskiöld, S., Om domstols prövning av föreningsbeslut. Anteckningar kring ett rättsfall (SvJT 1959 s. 157 ff.).
- Kajser, F., Kommunallagarna. 2. Kommunallag, landstingslag, kommunaltjänstemannalag m. m. 3 uppl. Sthlm 1967.
- Kallenberg, E., Svensk civilprocessrätt. 2 uppl. (1:)1—2. Lund 1923—26. (Cit. Kallenberg och nr.)
- Kallenberg, E., Grundfrågor angående domen i tvistemål (SvJT 1944 s. 353 ff.).
- Karlbom, R., Bakgrunden till 1809 års regeringsform. Studier i svensk konstitutionell opinionsbildning 1790—1809. Diss. Göteborg 1964.
- Karlgren, H., Studier över privaträttens juridiska personer och samfälligheter utan rättspersonlighet. Diss. Göteborg 1929.
- Kling, H., Påföljdssystemet vid trafiköverträdelser (SvJT 1966 s. 428 ff.).
- von Koch, R., Samhällets barnavård. Lagen den 6 juni 1924 jämte andra författningar, som beröra barnavårdsnämndernas verksamhet, med inledning, förklaringar, hänvisningar, formulär och sakregister. 4 uppl. Sthlm 1945.

- Krarup, O., Øvrighedsmyndighedens grænser. København 1969. (Cit. Krarup.)
- Krarup, O.—Mathiasen, J., Forvaltningsret. København 1967. (Cit. Krarup—Mathiasen.)
- Kuylenstierna, C., Om rekognitionsskogar och under bruk skatteköpta hemman med särskild hänsyn till å desamma förbehållna enskilda rättigheter. Lund 1916. (Cit. Kuylenstierna.)
- Kuylenstierna, C. W. U., Skatterätt och privaträtt. Några reflexioner i anslutning till Seve Ljungmans avhandling "Om skattefordran och skatterestitution" (FT 1950 s. 19 ff.).
- Kuylenstierna, C. W. U., Några synpunkter på frågan om ersättningsskyldigheten för redogörare i anmärkningsmål (FT 1954 s. 127 ff.).
- Lagerroth, F., Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling. Ett systemskifte inom svensk statshushållning. Malmö 1927. (Cit. Lagerroth.)
- Lagerroth, F., Beskattningsmakten i 1809 års RF. Ett polemiskt inlägg i den statsrättsliga diskussionen (ST 1938 s. 1 ff., 109 ff.).
- Lagerroth, F., Vår författnings åldriga grundformer. En kommentar till konstitutionsutskottets memorial den 2 juni 1809 (ST 1966 s. 444 ff.).
- de Laubadère, A., Traité élémentaire de droit administratif. 5 éd. Paris 1970.
- Lind, J., Allmän domstol eller arbetsdomstolen? (SvJT 1966 s. 707 ff.).
- Linde, L. G., Försök till systematisk framställning af svenska kameral-lagfarenheten. Örebro 1852. (Cit. Linde Kamerallagf 1852.)
- Linde, L. G., Systematisk framställning af svenska kameral-lagfarenheten. 2, omarb. uppl. Örebro 1867. (Cit. Linde Kamerallagf.)
- Linde, L. G., Försök till systematisk framställning af svenska ekonomilagfarenheten. 2, omarb. uppl. Sthlm 1868. (Cit. Linde Ekonomilagf.)
- Linde, L. G., Sveriges finansrätt. Sthlm 1887. (Cit. Linde Finansrätt.)
- Linde, L. G., Sveriges ekonomirätt. Sthlm 1888. (Cit. Linde Ekonomirätt.)
- Linder, B., Om tullverkets ansvar för i dess vård befintligt gods. Anförande vid Svenska Försäkringsföreningens sammanträde den 10 april 1947 (NFT 1947 s. 319 ff.).
- Linders, J., Lag om fattigvården den 14 juni 1918 med förklaringar, hänvisningar, prejudikat och sakregister. 10 uppl. utg. av Eric Wahlberg. Sthlm 1951.
- Lindh, E., Om skyldigheten att ombesörja och bekosta anläggning och underhåll av gatu-, väg- och ledningsnät samt gaturenhållning i svenska och utländska städer. Redogörelse utarbetad inom kommunala centralbyrån. Sthlm 1915.
- Ljungman, S., Om skada och olägenhet från grannfastighet. Ett bidrag till läran om immissionernas rättsliga behandling. Diss. Uppsala 1943. (Cit. Ljungman Om skada.)
- Ljungman, S., Om skattefordran och skatterestitution. Uppsala 1947. (Cit. Ljungman.)
- Ljungman, S., Administrativ och judiciell prövning på det industriella rättsskyddets område (Festskrift tillägnad Nils Herlitz, Sthlm 1955, s. 216 ff.).
- Lundberg, A., Är Försäkringsrådet en domstol? (FT 1945 s. 163 ff.).
- Lundberg, A., Några anteckningar om arbetsgivares befogenhet att föra talan hos försäkringsrådet rörande skadereglering (FT 1945 s. 181 ff.).
- Lundberg, A., Processen hos Försäkringsrådet (FT 1948 s. 65 ff.).
- Lundequist, N., Juridisk handbok för medborgare af alla klasser; eller alphabetiskt ordnad sammandrag af alla viktigare lagrum, stadgar och författningar . . . 11 uppl., öfversedd och ökad. Sthlm 1858.
- Lundstedt, A. V., Föreläsningar över valda delar av obligationsrätten. IV. Grundlinjer i skadeståndsrätten. D. 2. Strikt ansvar. II: 1. Uppsala 1948.
- Löfmark, E., Försäkring för olycksfall i arbete och yrkessjukdom. Ersättning för skada under militär-, hemvärns- och civilförsvarstjänstgöring m. m. 6 uppl. Sthlm 1952.
- Löfving, B.—Carlson, V., Lagstiftningen om barn utom äktenskap m. m. Handbok för barnavårdsnämnder och barnavårdsmän m. fl. Sthlm 1938.
- af Malmborg, N., Befrielse från återbetalning av för mycket uppburen avlöning (FT 1944 s. 101 ff.).
- Merikoski, V., Grunddragen av Finlands offentliga rätt I—II. Vammala 1962—63.

- Montan, C. O., Smärre juridiska uppsatser (1884—1893). Sthlm 1893.
- Myrberg, I., Om statstjänstemäns oavsättlighet. En rättsdogmatisk undersökning. Diss. Uppsala 1930.
- Naumann, Chr., Sveriges statsförfattnings-rätt. Ny uppl. öfvers. o. tillökad. Bd I—IV. Sthlm 1879—84. (Cit. Naumann och nr.)
- Nial, H., Om klanderbara och ogiltiga bolagsstämmbeslut. Sthlm 1934.
- Nilson, J., Till frågan om anmärkningsmålen karaktär (FT 1939 s. 42 ff.).
- Nilsson-Stjernquist, P., Om handräckningsutslag. Diss. Lund 1946.
- Nordin, J., 8-timmarslagen. Redogörelse för tillämpningen av bestämmelserna i lagen om arbetstidens begränsning under åren 1919—1932. Sthlm 1933. (Cit. Nordin 8-timmarslagen.)
- Nordin, J., Arbetstidslagen för hotell, restauranger och kaféer den 23 maj 1947. Uppsala & Sthlm 1947. (Cit. Nordin Hotell.)
- Nordin, J., Arbetstidslagen för detaljhandeln. Uppsala & Sthlm 1948. (Cit. Nordin Detaljhandeln.)
- Nordin, J., Butikstängningslagen den 21 juli 1948. Uppsala 1948. (Cit. Nordin Butikstängningslagen.)
- Norrmann, S., Fattigvårdsprocessen. Dess olika förutsättningar och förlopp. Praktisk handbok för fattigvårdsstyrelser, barnavårdsnämnder . . . Innehållande jämväl Lagen om fattigvården den 14 juni 1918 och Lagen om samhällets barnavård den 6 juni 1924 samt Kammarrättens minnesbok för åren 1925—1930 m. m. Sthlm 1931.
- Nothin, T., Städernas särskilda skyldigheter och rättigheter i förhållande till staten. Sthlm 1922.
- Olivecrona, K., Domen i tvistemål. Lund 1943. (Cit. Olivecrona Domen.)
- Olivecrona, K., Konkursrätt. Efter föreläsningar. 10, oförändr. uppl. Lund 1964. (Duplic.) (Cit. Olivecrona Konkursrätt.)
- Olivecrona, K., Rätt och dom. 2 uppl. Sthlm 1966. (Cit. Olivecrona Rätt och dom.)
- Olivecrona, K., Rättegången i brottmål enligt RB. 3, omarb. uppl. Sthlm 1968. (Cit. Olivecrona Rättegången.)
- Olivecrona, K., Grunden och saken. Ett bidrag till belysning av frågorna om ändring av talan och res iudicata i tvistemål (FJFT 1954 s. 312 ff.).
- Olsson, H. A., Ministerstyrelse- och kollegialprinciperna i svensk reformdiskussion 1812—40. Studier i departementalreformens förhistoria. Lund 1934.
- Palme, W. A., Om civilprocessens begrepp och avgränsning från den frivilliga rättsvården enligt Finlands gällande processrätt. Diss. Helsingfors 1933. (Cit. Palme.)
- Palme, W. A., Om disciplinär bestraffning av tjänstemän. Dess materiellrättsliga förutsättningar enligt gällande förvaltningsrätt i Finland. Åbo 1947. (Cit. Palme Disciplinär bestraffning.)
- Palme, W. A., Förvaltningslagskipningens utveckling i Finland och Sverige efter skilsmässan år 1809 (NAT 1960 s. 137 ff.).
- Petrén, G., Rec. av Jägerskiöld, S., Tre utlåtanden. Sthlm 1946 (FT 1946 s. 358 ff.).
- Petrén, G., Allmän domstol och administrativ myndighet (FT 1951 s. 41 ff.).
- Petrén, G., Om resning i förvaltningsmål. Till tolkningen av RF § 19 (Festskrift tillägnad Nils Herlitz, Sthlm 1955, s. 247 ff.).
- Petrén, G., Administrativa rättssäkerhetsproblem. En anmälan av aktuell litteratur (SvJT 1955 s. 618 ff.).
- Petrén, G., Nya direktiv till besvärssakkunniga (SvJT 1958 s. 195 ff.).
- Petrén, T., Domstolar, departement och ämbetsverk. 5, oförändr. uppl. Sthlm 1968. (Cit. T. Petréns Domstolar.)
- Prawitz, G., Ecklesiastik boställsordning, kyrkliga försäljningslagen, kyrkofondslagen m. m. med förklarande anmärkningar och utdrag av förarbetena. 2, genomsedda och kompletterade utgåvan. Sthlm 1944. (Cit. Prawitz.)
- Prawitz, G., Tomter och stadsägor. Om fastighetsindelningen i Sveriges städer. Sthlm 1948. (Cit. Prawitz Tomter.)

- Rabenius, Th., Handbok i Sveriges gällande förvaltningsrätt I—III. (I. 2 uppl. Uppsala 1875. II. Uppsala 1871. III. Uppsala 1873.) (Cit. Rabenius och nr.)
- Rabenius, Th., Om förvaltningsrättens begrepp, betydelse och handhafvande (NT 1874 s. 353 ff.).
- Rabenius, Th., Om den administrativa rättskipningen (NJM 1875 s. 190 ff., 232 ff.).
- Ragnemalm, H., Förvaltningsbesluts överklagbarhet. (Mit einer Zusammenfassung in deutscher Sprache.) Diss. Sthlm 1970. (Cit. Ragnemalm.)
- Ragnemalm, H., Om resningsinstitutets tillämpningsområde i förvaltningsmål (FT 1970 s. 176 ff.).
- Ragnemalm, H., Om nullitetsbesvär (FT 1971 s. 1 ff.).
- Reuterskiöld, C. A., Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt. I—III. Uppsala 1914—1933. (Cit. Reuterskiöld Föreläsningar och nr.)
- Reuterskiöld, C. A., Den svenska statsstyrelsens organisation. Några grundlinjer för stats- och förvaltningsrättsliga studier. Uppsala & Sthlm 1927. (Cit. Reuterskiöld.)
- Rodhe, K., Om fastighetsindelningsen och dess betydelse. Diss. Uppsala 1941.
- Romander, H.—Grönlund, B., Barnavårdslagen. 3 uppl. Sthlm 1966.
- Romson, R., Kommuns skadeståndsansvar för åtgärd av självförvaltningsorgan (FT 1954 s. 343 ff.).
- Sandström, E., Skadeståndsskyldighet på grund av farlig verksamhet (NJM 1934, Bilag II).
- Sandström, K. G. A., Om taxering för inkomst eller förmögenhet. Särskilt om uppgiftsskyldigheten vid taxering samt påföljderna vid underlåtet eller oriktigt fullgörande därav. Sthlm 1940. (Cit. Sandström.)
- Sandström, K. G. A., Skattestrafflagen. Sthlm 1955. (Cit. Sandström Skattestrafflagen.)
- Schalling, E., Väglagarna av den 7 juni 1934 jämte övriga lagar och författningar rörande väghållningen och den statliga vägorganisationen med förklaringar och prejudikat samt sakregister. Sthlm 1935. (Cit. Schalling.)
- Schalling, E., Kyrkobyggnadsbesväret och ansvaret för dess fullgörande (FT 1939 s. 95 ff.).
- Schmidt, F., Kollektiv arbetsrätt. Under medverkan i vissa delar av Axel Adlercreutz. 5 uppl. 3 tr. Sthlm 1969.
- Schütz, E. J., Om skifte af jord i Sverige. Ett bidrag till kännedom om våra skifteslagars uppkomst och utveckling jemte försök till tolkning af gällande skiftesstadga. Sthlm 1890.
- Sigeman, T., Lönefordran. Studier över löneskydd och kvittningsregler. Mit einer Zusammenfassung in deutscher Sprache: Die Lohnforderung. Studien über Lohnschutz und Aufrechnungsregeln. Diss. Sthlm 1967.
- Sjöberg, S., Det kommunala besvärsinstitutet. Diss. Sthlm 1948. (Cit. Sjöberg.)
- Sjöberg, S., "Enskild rätt kränkt" (FT 1941 s. 275 ff.).
- Sjöberg, S., Några anteckningar rörande administrativa besvär (FT 1942 s. 269 ff.).
- Sjöberg, S., Om anmärkningsprocessen och dess konsekvenser (FT 1943 s. 143 ff.).
- Sjöberg, S., Några anteckningar rörande tjänstebostad åt folkskollärare (FT 1945 s. 22 ff.).
- Sjöholm, E., Lagstiftningen om polisväsendet m. m. med kommentarer, rättsfall och sakregister. Handbok för polismän och polisdistrikt m. fl. 2 utvidg. uppl. Sthlm 1951. (Cit. Sjöholm Lagstiftningen.)
- Sjöholm, E., Om politimakten och dess begränsningar. Diss. Sthlm 1964. (Cit. Sjöholm.)
- Sjöholm, E., Skall även negativt kommunbeslut ang. polispersonalens ekonomiska förmåner underställas KB:s prövning? (FT 1947 s. 33 ff.).
- Sjöholm, E.—Kaijser, F., Grunddragen av statsförvaltningen (Norstedts juridiska handbok. 9, omarb. uppl. Sthlm 1969 s. 766 ff.). (Cit. Sjöholm—Kaijser.)
- Skarstedt, S., Allmänna aktiebolagslagen av den 12 Augusti 1910. Med förklarande anmärkningar, formulär och sakregister m. m. 7 uppl. 2, huvudsakligen oförändr. tr. Sthlm 1942.

- Skogman, H., Om hyresregleringsmyndigheternas ställning m. m. (FT 1945 s. 261 ff.).
- de Smith, S. A., *Judicial review of administrative action*. 2 ed. London 1968.
- Staedler, B., Synpunkter på kommuns fordran på återbetalning av oriktigt utgiven av-löningsförmån (FT 1966 s. 302 ff.).
- Stenbeck, E.—Wijnbladh, M.—Nial, H., *Aktiebolagslagen jämte dithörande författningar med förklaringar*. 6 uppl. ombesörjd av M. Wijnbladh och H. Nial. Sthlm 1970.
- Sterzel, F., *Studier rörande den kommunala besvärprocessen*. Sthlm 1963.
- Stjernberg, N., *Den positiva straffrättens allmänna del*. H. 1. Uppsala & Sthlm 1920.
- Strahl, I., *Fyra expropriationsrättsliga uppsatser*. Uppsala och Sthlm 1926.
- Strömberg, H., *Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare*. Diss. Lund 1949. (Cit. Strömberg *Rättsförhållandet*.)
- Strömberg, H., *Den lokala förordningsmakten*. Lund 1954. (Cit. Strömberg *Förordningsmakten*.)
- Strömberg, H., *Konungens dispensmakt*. With an English summary. Lund 1957. (Cit. Strömberg *Dispensmakt*.)
- Strömberg, H., *Kommunalrätt*. Lärobok. 5 uppl. Lund 1970. (Cit. Strömberg *Kommunalrätt*.)
- Strömberg, H., *Allmän förvaltningsrätt*. Lärobok. 5 uppl. Lund 1971. (Cit. Strömberg.)
- Strömberg, H., Några synpunkter på förslaget till socialhjälp (FT 1950 s. 377 ff.).
- Strömberg, H., *Den civilrättsliga betydelsen av kravet på underställning av vissa kommunala löne- och pensionsbeslut* (FT 1951 s. 92 ff.).
- Strömberg, H., *Förnyat föreläggande vid vite* (FT 1954 s. 65 ff.).
- Strömberg, H., *Till frågan om vitets rättsliga natur* (ST 1954 s. 247 ff.).
- Strömberg, H., *Om kombination av straff och vite* (FT 1955 s. 197 ff.).
- Strömberg, H., *Utsvisning och förvisning såsom föremål för nåd* (ST 1955 s. 305 ff.).
- Strömberg, H., *Nådefrågor inför regeringsrätten* (FT 1957 s. 233 ff.).
- Strömberg, H., *Laglighetsprövning och lämplighetsprövning* (Festskrift tillägnad Halvar Sundberg, Uppsala 1959, s. 369 ff.).
- Strömberg, H., *Några reflexioner om lagstiftningens innebörd* (ST 1959 s. 1 ff.).
- Strömberg, T., *Åtalspreskription*. Sthlm 1956. (Cit. T. Strömberg.)
- Strömholm, S., *Domstolsprövning av administrativa beslut* (SvJT 1962 s. 529 ff., 1963 s. 458 ff.).
- Ståhlberg, K. J., *Finlands förvaltningsrätt*. Allmänna delen. Översättning från originalet. 2, omarb. uppl. Sthlm 1940. (Cit. Ståhlberg.)
- Ståhlberg, K. J., *Allmänna domstolar och den förvaltningsrättsliga lagskipningen i Finland* (NAT 1949 s. 81 ff.).
- Sundberg, H. G. F., *PM om det kommunala tjänsteförhållandets rättsliga natur*. Sthlm 1930. (Cit. Sundberg P. M.)
- Sundberg, H. G. F., *Stats och kommuns ansvar för befattningshavares tjänsteåtgärder*. Sthlm 1933. (Cit. Sundberg *Ansvar*.)
- Sundberg, H. G. F., *Strödda uppsatser. Om rättsutveckling och rättsupplösning*. Sthlm 1943. (Cit. Sundberg *Strödda uppsatser*.)
- Sundberg, H. G. F., *Kyrkorätt*. Helsingfors 1948. (Cit. Sundberg *Kyrkorätt*.)
- Sundberg, H. G. F., *Allmän förvaltningsrätt*. Sthlm 1955. (Cit. Sundberg.)
- Sundberg, H. G. F., *Kommunalrätt. Speciella delen*. Sthlm 1959. (Cit. Sundberg *Speciella delen*.)
- Sundberg, H. G. F., *Kommunalrätt. Samlad upplaga*. Sthlm 1964. (Cit. Sundberg *Kommunalrätt*.)
- Sundberg, H. G. F., *Rätten till väg och gata* (Minnesskrift utgiven av juridiska fakulteten i Uppsala 1929, Uppsala 1929, nr 13).
- Sundberg, H. G. F., *Statsbidragssystemet i svensk förvaltning* (NAT 1935 s. 349 ff.).
- Sundberg, H. G. F., *Statens ansvar för avspärningsåtgärder* (FT 1942 s. 1 ff.).
- Sundberg, H. G. F., *"Rätten till understöd"* (FT 1946 s. 285 ff.).

- Sundberg, H. G. F., Om den kyrkliga egendomen och dess rättsställning (Festskrift tillägnad Vilhelm Lundstedt, Uppsala 1947, s. 71 ff.).
- Sundberg, H. G. F., Rec. av Herlitz, N., Förvaltningsförfarandet. SOU 1946: 69. Sthlm 1946 (ST 1947 s. 198 ff.).
- Sundberg, H. G. F., Fullmaktslagarnas tillämpningsföresättningar (FT 1949 s. 53 ff.).
- Sundberg, H. G. F., Ur regeringsrättens årsbok 1951 (FT 1953 s. 65 ff.).
- Sundberg, H. G. F., Uppsägning eller avsättning (ST 1953 s. 504 ff.).
- Sundberg, H. G. F., Europakonventionen och domstols prövning av administrativa beslut (Festskrift til Poul Andersen, København 1958, s. 383 ff.).
- Sundström, C.-E., Kompetenskonflikter mellan allmän domstol och administrativ myndighet (SvJT 1952 s. 349 ff.).
- Svennegård, C., Ur hyresrådets praxis. Rättsfallssamling. Sthlm 1956.
- Söderwall, K., Till frågan angående exekution av administrativa beslut om betalnings-skyldighet (FT 1944 s. 191 ff.).
- Thornstedt, H., Om rättsvillfarelse. En straffrättslig undersökning. Sthlm 1956. (Cit. Thornstedt.)
- Thornstedt, H., Administration och straffrätt (FT 1952 s. 284 ff.).
- Thulin, G., Om konungens ekonomiska lagstiftning. Studie i svensk statsrätt. Lund 1890. (Cit. Thulin Konungens ekonomiska lagstiftning.)
- Thulin, G., Angående likställighetsöverenskommelser beträffande anläggning och underhåll av gator i städer och stadsliknande samhällen (Festskrift till Pontus Fahlbeck, Lund 1915, s. 232 ff.).
- Thulin, G., Statens civila befattningshavares ställning i disciplinärt avseende i Sverige (NAT 1922 s. 54 ff.).
- Thulin, G., Administrativa meddelanden från Sverige (NAT 1923 s. 86 ff.).
- Thulin, G., Åborätt (Rättskunskap för jordbrukare I, Sthlm 1925, s. 278 ff.).
- Thulin, G., Regeringsrätten, dess arbetsbörda samt dess förhållande till lagrådet och de allmänna domstolarna (NAT 1927 s. 206 ff.).
- Thulin, G., Regeringsrätten, dess behörighet i förhållande till KM:ts i statsrådet, kammarrätten och allmän domstol (Festskrift tillägnad Erik Marks von Würtemberg, Sthlm 1931, s. 607 ff.).
- Thulin, G., Några förvaltningsrättsliga spørsmål enligt svensk praxis (NAT 1931 s. 252 ff.).
- Thulin, G., Några förvaltningsrättsliga spørsmål enligt svensk praxis (NAT 1934 s. 42 ff.).
- Thyselius, E., Förteckning öfver komitébetänkanden afgifna under åren 1809—1894. Sthlm 1896.
- Tirkkonen, T., Grunddragen av Finlands processrätt. Övers. av P. Lindholm. Helsingfors 1966.
- Trygger, E., Kommentar till utsökningslagen. 2 uppl. H. 1. Uppsala och Sthlm 1916.
- Törneblad, I., Om ifrågasatta ändringar i svenska fattigvårdslagstiftningen (ST 1905 s. 270 ff.).
- Ulné, J., Resning i av Kungl. Försäkringsrådet avgjorda ersättningsmål (Arbetarskyddet 1938 s. 19 ff.).
- Ulné, J., Kompetenskonflikter mellan försäkringsrådet och allmän domstol (FT 1938 s. 335 ff.).
- Undén, Ö., Svensk sakrätt. II. Fast egendom. Avd. 1. 6, genomsedda uppl. Lund 1969. Avd. 2. 6, genomsedda uppl. Lund 1970.
- Ussing, J., Om Afgørelsen af Tvistigheder med Forvaltningen, særlig om administrative Retter. Diss. København 1893.
- Wahlberg, E.—Engström, G.—Wernlund, S., Socialhjälpslagen. 3 uppl. Sthlm 1965.
- Walberg, S., Några funderingar kring vitesinstitutet (FT 1970 s. 167 ff.).
- Walin, G., Föräldrabalken. Sthlm 1952.
- Waline, M., Droit administratif. 9 éd. Paris 1963.
- Wallén, P.-E., Om sjukkassebedrägerier (SvJT 1963 s. 321 ff.)

- Wedberg, B., Konungens högsta domstol 1789—1809. Sthlm 1922. (Cit. Wedberg I.)
- Wedberg, B., Konungens högsta domstol 1809—1844. Sthlm 1940. (Cit. Wedberg II.)
- Wejle, G., Om forum i mål om "löningsrättigheter" (FT 1941 s. 149 ff.).
- Wejle, G., Rätt forum? (FT 1942 s. 227 ff.).
- Welamson, L., Om brottmålsdomens rättskraft. Diss. Sthlm 1949. (Cit. Welamson Rättskraft.)
- Welamson, L., Konkursrätt. Sthlm 1961. (Cit. Welamson.)
- Welinder, C., Kommunala avgifter i de svenska städernas hushållning särskilt med hänsyn till den kommunala affärsverksamheten. Diss. Lund 1935.
- Wennberg, B., Prövningsnämnden 150 år. En historisk återblick (Skattenytt 1962 s. 397 ff.).
- Wennergren, B., I statens tjänst. 2 uppl. Sthlm 1968.
- Wennergren, B., Om utdömande av taxeringsförfarandets viten (SvSkatteT 1960 s. 529 ff.).
- Wennergren, B., Reformtankar om regeringsrättens uppgifter och ställning i remissutlåtanden avgivna av besvärssakkunniga (FT 1961 s. 20 ff.).
- Wernlund, S., Socialhjälsprocessen. Praktisk handbok rörande det processuella förfarandet i socialhjäls- och barnavårdsmål som i sista instans handläggas av Kungl. Kammarrätten. Sthlm 1963.
- Wernlund, S., Den nya lagen om socialhjälp (FT 1957 s. 15 ff.).
- Westerberg, O., Om administrativ besvärsmålsrätt. Diss. Sthlm 1945. (Cit. Westerberg Besvärsmålsrätt.)
- Westerberg, O., Om rättskraft i förvaltningsrätten. Sthlm 1951. (Cit. Westerberg Rättskraft.)
- Westerberg, O., Skatter, avgifter och pålagor. En statsrättslig undersökning. Sthlm 1961. (Cit. Westerberg Skatter.)
- Westerberg, O., Allmän förvaltningsrätt. Sthlm 1971. (Cit. Westerberg.)
- Westerberg, O., Rec. av Jägerskiöld, S., Tre utlåtanden. Om apoteksavgifter. Om administrativ myndighet och domstol. Om Seffle kanalbolag. Sthlm 1946 (SvJT 1946 s. 774 ff.).
- Westerberg, O., Debatten om rättssäkerheten i förvaltningen (Minnesskrift utgiven av juridiska fakulteten i Stockholm vid dess femtioårsjubileum 1957, Sthlm 1957, s. 241 ff.).
- Westerberg, O., *Condictio indebiti* i offentlig rätt (Festskrift tillägnad Halvar Sundberg, Uppsala 1959, s. 394 ff.).
- Westman, E. G., Avtal mellan kommun och enskild om köp av fast egendom (FT 1947 s. 15 ff.).
- Westring, H., Den nya giftermålsbalken jämte dithörande författningar med förklaringar. 2 uppl. ombesörjd av B. Ekeberg och E. Stenbeck. Sthlm 1933.
- Wetter, F., Ämbetsstraffen i ny lagstiftning (Festskrift tillägnad Thore Engströmer, Uppsala 1943, s. 213 ff.).
- Wetter, F., Om förhållandet mellan disciplinärt och allmänt ansvar för civila tjänstemän (Festskrift tillägnad Vilhelm Lundstedt, Uppsala 1947, s. 314 ff.).
- Wetterberg, G., Handbok i kyrkolagfarenhet. 5 uppl. Lund 1944.
- Wieslander, B., Några reflexioner i gränsområdet mellan straffprocess och förvaltning i anslutning till en nyutkommen bok (FT 1968 s. 136 ff.).
- Wiholm, E. G., Till frågan om ränta i administrativ process (FT 1940 s. 121 ff.).
- Wikander, H., Om tullverkets ansvarighet för gods i dess vård m. m. Juridisk undersökning verkställd i enlighet med Kungl. generaltullstyrelsens hemställan i underdånigt utlåtande, II s. 261, över Tullkommissionens betänkanden. Tryckt som manuskript. Sthlm (1956).
- Willgren, K., Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1924—25.
- Winroth, A., Strödda uppsatser. 2 uppl. Uppsala 1907. IV. Om skadestånd.
- Wirsell, G., Om kronans jordeböcker 1541—1936. Sthlm 1968.

- Wold, T., Domstolskontrollen med förvaltningens vedtak. Överläggningsämne vid det tjugoförsta nordiska juristmötet (NJM 1957, Bil. VII).
- Wrede, R. A., Finlands gällande civilprocessrätt. 4 uppl. Bd 1. Helsingfors 1953.
- Åhström, A., Kan arbetsgivare, som underlåter inbetala innehållna skattemedel, bli skadeståndsskyldig gentemot kronan? (SvSkatteT 1957 s. 98 ff.).

Förkortningar

ABL 1895	Lag om aktiebolag 28/6 1895 (nr 65).
ABL 1910	Lag om aktiebolag 12/8 10 (nr 88).
ABL 1944	Lag om aktiebolag 14/9 44 (nr 705).
AD	Arbetsdomstolen.
Ad	Ridderskapets och adelns protokoll.
ADD	Arbetsdomstolens domar.
ADL	Lag om arbetsdomstol 22/6 28 (nr 254).
AGF 1914	KF om arvsskatt och skatt för gåva 19/11 14 (nr 381).
AGF 1941	KF om arvsskatt och gåvoskatt 6/6 41 (nr 416).
AK	Andra kammaren.
AlkL 1913	Lag om behandling av alkoholister 30/6 13 (nr 102).
AlkL 1931	Lag om behandling av alkoholister (alkoholistlag) 12/6 31 (nr 233).
AnmförfF	KF om förfarandet i anmärkningsmål 2/6 61 (nr 313).
AOS ^t	Allmän ordningsstadga 14/12 56 (nr 617).
ArbskL	Arbeterskyddslag 3/1 49 (nr 1).
AsocL	Lag om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet 4/6 64 (nr 450).
AutomobilsKF	KF om automobilskatt 2/6 22 (nr 260).
AutomobilsKUK	KK angående uppbörd av automobilskatt m. m. 12/12 24 (nr 513).
AVaruskF	KF om allmän varuskatt 1/12 59 (nr 507).
Backman	Ny lag-samling. (Utg. av J. H. Backman.) Örebro, Sthlm o. Norrk. 1831—78.
BB	Byggningsbalken.
Bd	Bondeståndets protokoll.
BehL	Lag om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål 4/6 71 (nr 309).
BeredförfogL	Beredskapsförfogandelag 30/6 42 (nr 584).
BergsK	Bergskollegiet.
BergsKI 1832	KI för dess och rikets bergskollegium 28/12 1832 (nr 55).
BevF 1855	KK angående den av rikets ständer vid 1853 och 1854 årens lagtima riksdag åtagne bevillning 4/1 1855 (nr 6).
BevF 1861	KK angående den af rikets ständer vid 1859—1860 års riksdag åtagna bevillning 17/5 1861 (nr 34).
BevF 1897	KF angående bevillning af fast egendom samt af inkomst 3/12 1897 (nr 111).
BevF 1907	KF angående bevillning af fast egendom samt af inkomst 13/9 07 (nr 75).
BevU	Bevillningsutskottet(s) utlåtande).
BFL 1937	Lag om förskottering av underhållsbidrag till barn 18/6 37 (nr 383).
BFL 1943	Lag om förskottering av underhållsbidrag till barn (bidragsförskotts- lag) 11/6 43 (nr 382).
BFL 1964	Lag om bidragsförskott 21/5 64 (nr 143).
Bg	Borgarståndets protokoll.
Bih	Bihang till rikens ständers protokoll.
BrB	Brottsbalk 21/12 62 (nr 700).
BrL	Brandlag 30/3 62 (nr 90).
BrSt	Brandstadga 30/3 62 (nr 91).
BvL 1924	Lag om samhällets barnavård 6/6 24 (nr 361).

BvL 1960	Lag om samhällets vård av barn och ungdom (barnavårdsdag) 29/4 60 (nr 97).
ByL	Byggnadslag 30/6 47 (nr 385).
BySt 1874	Byggnadsstadga för rikets städer 8/5 1874 (nr 25).
BySt 1931	Byggnadsstadga 20/11 31 (nr 364).
BySt 1947	Byggnadsstadga 30/6 47 (nr 390).
BySt 1959	Byggnadsstadga 30/12 59 (nr 612).
C	Calonii opera omnia.
CheckL	Checklag 13/5 32 (nr 131).
CivfvsL	Civilförsvarslag 22/4 60 (nr 74).
DelgL	Delgivningslag 29/6 70 (nr 428).
DÄL	Lag om handläggning av domstolsärenden 20/12 46 (nr 807).
EArrSt	KSt angående stiftsnämnds förvaltning av ecklesiastik jord (ecklesiastik arrendestadga) 29/6 45 (nr 588).
EBO 1910	Ecklesiastik boställsordning 9/12 10 (nr 141 s. 42).
EBO 1932	Ecklesiastik boställsordning 30/8 32 (nr 400).
EFL 1911	Lag om ekonomiska föreningar 22/6 11 (nr 55).
EFL 1951	Lag om ekonomiska föreningar 1/6 51 (nr 308).
EnsittarL	Lag om rätt i vissa fall för nyttjanderättshavare att inlösa under nyttjanderätt upplåtet område 18/6 25 (nr 334).
EnskVägL 1907	Lag om enskilda vägar på landet 5/7 07 (nr 48).
EnskVägL 1939	Lag om enskilda vägar 3/9 39 (nr 608).
ET	Ekonomisk tidskrift.
ExpK	KK om expeditionsavgift m. m. (expeditionskungörelse) 20/10 64 (nr 618).
ExplösenF	KF angående expeditionslösen 7/12 1883 (nr 64).
ExprD	Expropriationsdomstol(en).
ExprL	Lag om expropriation 12/5 17 (nr 189).
F	Fattigvårdsmål. Referat utgifna af Herman Palmgren. Mål afgjorda i kammarrätten samt kammarrättens minnesbok. Årg. 1—20/22. Sthlm 1904—1925.
FastD	Fastighetsdomstol.
FastDK	KK om fastighetsdomstol 29/5 69 (nr 248).
FastDL	Lag om fastighetsdomstol 29/5 69 (nr 246).
FB	Föräldrabalken.
FBergsKD	KF, att dess och rikets bergs-collegii domsrätt i de, bruks- och bergshanteringen rörande, tviste-, brott- och utsokningsmål kommer att upphöra 17/4 1828 (nr 79 s. 1563).
FBL 1917	Lag om fastighetsbildning i stad 12/5 17 (nr 269).
FBL 1970	Fastighetsbildningslag 17/12 70 (nr 988).
FD	Försäkringsdomstolen. (FD jämte årtal och nr avser rättsfall publicerade i TAF och försäkringskassaförbundets rättsfallssamling.)
FDL	Lag om försäkringsdomstol 26/5 61 (nr 262).
FFR	Försäkringsjuridiska föreningens rättsfallssamling.
FJFT	Tidskrift, utgiven av Juridiska föreningen i Finland.
FK	Första kammaren.
FKL	KF om kommunalstyrelse på landet 21/3 1862 (nr 13).
FKomKD	KF angående upphörande av dess och rikets commerce-collegii domsrätt i visse, till dess handläggning nu hörande, tviste-, brott- och utsokningsmål 17/4 1828 (nr 79 s. 1558).
FKS	KF om kommunalstyrelse i stad 21/3 1862 (nr 14).
FL	Förvaltningslag 4/6 71 (nr 290).
FlottF	KF om allmän flottled 30/12 1880 (nr 57 s. 9).
FlottL	Lag om flottning i allmän flottled 19/6 19 (nr 426).
FlottSt	Flottningsstadga 30/12 1880 (nr 58).

FLU	Första lagutskottet(s utlåtande).
FPL	Förvaltningsprocesslag 4/6 71 (nr 291).
FR	Försäkringsrådet.
FSD	KF angående upphörande av styrelse-verkens domsrätt i visse mål 17/4 1828 (nr 79 s. 1553).
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift.
FullföljdsK	KK med föreskrifter angående fullföljd av talan i vissa besvär- och anmärkningsmål m. m. 12/12 24 (nr 528).
FvF 1847	KF angående fattigvården i riket 25/5 1847 (nr 23).
FvF 1853	KF angående fattigvården i riket 13/7 1853 (nr 39).
FvF 1871	KF angående fattigvården 9/6 1871 (nr 33).
FvL	Lag om fattigvården 14/6 18 (nr 422).
FörfogL	Allmän förfogandelag 26/5 54 (nr 279).
GB	Giftermålsbalken.
GenTullSt	Generaltullstyrelsen.
GenTullStI 1878	KI för dess generaltullstyrelse 1/11 1878 (nr 36).
GenTullStI 1910	KI för dess generaltullstyrelse 2/12 10 (nr 132).
GJB	Jorda Balk. (1734 års lag.)
GravL	Lag om gravrätt m. m. 18/10 63 (nr 537).
GravL 1916	Lag om nyttjanderätt till gravplats 24/3 16 (nr 94 s. 223).
GRB	Rättegångs Balk. (1734 års lag.)
GruvL	Gruvlag 3/6 38 (nr 314).
GruvSt 1855	Gruvwe-Statda 12/1 1855 (nr 9).
GruvSt 1884	Gruvestadga 16/5 1884 (nr 24).
HandelsregL	Lag angående handelsregister, firma och prokura 13/7 1887 (nr 42).
HD	Högsta domstolen.
Hildebrand	Sveriges regeringsformer 1634—1809 samt koungeförsäkringar 1611—1800 utgifna af Emil Hildebrand. Sthlm 1891.
HovR	Hovrätt(en).
HR	Häradsrätt(en).
HSt 1874	Hälsöwardsstadga för riket 25/9 1874 (nr 68).
HSt 1919	Hälsöwardsstadga 19/6 19 (nr 566).
HSt 1958	Hälsöwardsstadga 19/12 58 (nr 663).
HundskF	KF angående skatt för hundar 17/5 23 (nr 116).
HyresR	Hyresrådet.
HyresregL	Lag om hyresreglering m. m. 19/6 42 (nr 429).
JaktL	Lag om rätt till jakt 3/6 38 (nr 274).
JaktvårdsavgUK	KK om uppbörd av jaktvårdsavgift, m. m. 4/3 60 (nr 32).
JB	Jordabalk 17/12 70 (nr 994).
JDL	Lag om delning av jord å landet 18/6 26 (nr 326).
JFT	Juridiska föreningens tidskrift. H. 1—23. Sthlm 1850—1862.
JK	Justitiekanslern.
JO	Justitieombudsmannen(s ämbetsberättelse).
JR	Justitieråd(et, en).
Jusleen	Samling af Kongl. Maj:ts bref, hwilka på inkomna förfrågningar om lagens rätta förstånd, eller eljest i sådana mål som rättegången röra, utfärdade blifwit, utgifwen af Johan Jusleen. Sthlm 1751. — Forts. Sthlm 1761.
KAL	Lag om kollektivavtal 22/6 28 (nr 253).
KamK	Kammarkollegiet.
KamKI 1734	Instruktion för K. M:ts och rikens cammar-collegium 11/10 1734 (Modée II s. 1035).
KamKI 1838	KI för dess och rikets kammar-collegium 16/2 1838 (nr 6).
KamKI 1879	KI för dess och rikets kammarkollegium 14/11 1879 (nr 59).
KamKI 1909	KI för K. M:ts och rikets kammarkollegium 26/5 09 (nr 40).

KamKI 1965	KI för kammarkollegiet 3/12 65 (nr 702).
KB	Konungens befallningshavande.
KBr	Kungligt brev.
KCBr	Kungligt cirkulärbrev.
KF	Kunglig förordning.
KF 1877	KF angående vissa hittills i administrativ väg behandlade måls överlämnande till de allmänna domstolarna 10/8 1877 (nr 26).
KFörkl	Kunglig förklaring.
KI	Kunglig instruktion.
KK	Kunglig kungörelse.
KK 1860	KK angående behandlingen av tvistefrågor om upphörande av åbo- och besittningsrätt till kronohemman och lägenheter 16/11 1860 (nr 49 s. 3).
KL	Konkurslagen.
K.M:t	Kunglig Majestät.
KomK	Kommerskollegiet.
KomKI 1774	KI varefter dess och rikens commerce-collegium haver sig att rätta 15/6 1774 (af Ugglas II s. 203).
KomKI 1919	KI för K. M:ts och rikets kommerskollegium 31/12 19 (nr 891).
KomKI 1921	KI för kommerskollegium 31/12 21 (nr 874).
KomKI 1925	KI för kommerskollegium 23/10 25 (nr 446).
KomKI 1929	KI för kommerskollegium 27/6 29 (nr 222).
KomL	Kommunallag 18/12 53 (nr 753).
KomLP	Lag om införande av kommunallagen 18/12 53 (nr 754).
KonsskförfF	KF om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning 3/4 59 (nr 92).
KPr	Kunglig proposition.
KR	Kammarrätt(en).
KRes	Kunglig resolution.
KRI 1814	KI för dess och rikets kammar-rätt 21/6 1814 (årstrycket).
KRI 1831	KI för dess och rikets kammar-rätt 15/10 1831 (nr 59).
KRI 1879	KI för dess och rikets kammarrätt 14/11 1879 (nr 57).
KRI 1908	KI för K. M:ts och rikets kammarrätt 23/12 08 (nr 159).
KRI 1920	KI för K. M:ts och rikets kammarrätt 17/12 20 (nr 940).
KRSt	KSt för kammarrätten 1/12 59 (nr 545).
KSkr	Kunglig skrivelse.
KSt	Kunglig stadga.
KTL	Lag om tjänstemän hos kommuner m. fl. (kommunaltjänstemannalag) 3/6 65 (nr 275).
KTSt	KSt om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. 3/12 65 (nr 602).
KU	Konstitutionsutskottet(s utlåtande och memorial).
KyrkoL	Kyrkolagen 3/9 1686.
KÅ I	Kammarrättens årsbok. Avd. I.
KÅ II	Kammarrättens årsbok. Avd. II.
LAF	Lag om allmän försäkring 25/5 62 (nr 381).
LagsökL	Lag om lagsökning och betalningsföreläggande (lagsökningslag) 20/12 46 (nr 808).
LantmäteriI 1864	Landtmäteri-instruktion 6/8 1864 (nr 66).
LBS	Lag om förvaltning av bysamfälligheter och därmed jämförliga samfälliga ägor och rättigheter 13/6 21 (nr 299).
LBuÄ	Lag om barn utom äktenskap 14/6 17 (nr 376).
LFS 1930	Lag om församlingsstyrelse 6/6 30 (nr 259).
LFS 1961	Lag om församlingsstyrelse 2/6 61 (nr 436).
LI 1734	Instruktion för landshövdingarne 4/11 1734 (Modée II s. 1071).
LI 1855	KI för landshövdingarne i rikets län samt de vid läns-styrelserna anställde tjänstemän 10/11 1855 (nr 90).

LI 1918	KI för landshövdingarna i rikets län samt de vid länsstyrelserna anställda tjänstemän 12/4 18 (nr 198).
LI 1937	KI för landshövdingarna i rikets län samt de vid länsstyrelserna anställda befattningshavarna (landshövdinginstruktion) 19/11 37 (nr 902).
LI 1953	Länsstyrelseinstruktion 5/6 53 (nr 541).
LI 1958	Länsstyrelseinstruktion 30/5 58 (nr 333).
LI 1971	Länsstyrelseinstruktion 4/6 71 (nr 460).
Lilienberg	Svensk lagsamling. Utg. af G. R. Lilienberg. Sthlm 1875—85.
LKL	Lag om kommunalstyrelse på landet 6/6 30 (nr 251).
LKRD	Lag om upphörande av kammarrättens domsrätt i vissa mål 30/4 25 (nr 103).
LKS	Lag om kommunalstyrelse i stad 6/6 30 (nr 252).
LR	Länsrätt.
LSR	Länsskatterätt.
LSt	Länsstyrelse(n).
LtF	KF om landsting 21/3 1862 (nr 16).
LtL	Landstingslag 14/5 54 (nr 319).
LU	Lagutskottet(s) utlåtande.
MervärdeskF	KF om mervärdeskatt 6/6 68 (nr 430).
MiljöskK	Miljöskyddskungörelse 29/5 69 (nr 388).
MiljöskL	Miljöskyddslag 29/5 69 (nr 387).
Modée	Utdrag utur alle . . . publique handlingar . . . (Utg. av R. G. Modée.) Del I—XV. Sthlm 1742—1829.
Mot I	Motion, FK.
Mot II	Motion, AK.
NAT	Nordisk administrativt tidsskrift.
NaturvL	Naturvårdslag 11/12 64 (nr 822).
NFT	Nordisk försäkringstidsskrift.
NIR	Nordiskt industriellt/immateriellt rättsskydd.
NJA	Nytt juridiskt arkiv. Avd. I.
NJA II	Nytt juridiskt arkiv. Avd. II.
NJM	Förhandlingarna vid nordiska juristmötet år . . .
NRev	Nedre justitierevisionen.
NT	Tidsskrift för lagstiftning, lagskipning och förvaltning, utgifven af Christian Naumann. Sthlm 1864—88.
NvL	Lag om nykterhetsvård 27/7 54 (nr 579).
NyttjL	Lag om nyttjanderätt till fast egendom 14/6 07 (nr 36).
OFL	Lag om försäkring för olycksfall i arbete 17/6 16 (nr 235).
PatL	Patentlag 1/12 67 (nr 837).
PolI	Polisinstruktion 3/12 65 (nr 686).
PolL 1925	Lag om polisväsendet i riket 6/6 25 (nr 170).
Pr	Prästeråndets protokoll.
PreskrF	KF om tioårig preskription och om årsstämmning 4/3 1862 (nr 10).
PrisreglL	Allmän prisregleringslag 1/6 56 (nr 236).
R	Samling af Kongl. resolutioner och bref under åren 1885—(1906) rörande tillämpningen af bevillningsförordningen af den 14 september 1883 med deri vidtagna förändringar. Utg. af Hj. Rettig. Sthlm 1889—1909.
RansL	Allmän ransoneringslag 26/5 54 (nr 280).
RB	Rättegångsbalk(en).
RegR	Regeringsrätten.
RegR:t(n)	Regeringsrådet (-n).
RegRL	Lag om K. M:ts regeringsrätt 26/5 09 (nr 38 s. 3).
RekvL	Rekvissionslag 30/6 42 (nr 583).

RenhL	Kommunal renhållningslag 17/12 70 (nr 892).
RF	Regeringsform(en).
RF 1634	Regeringsform 1634. Regeringsform av rikets ständer gillad och daterad Sthlm 29/7 1634 (Hildebrand s. 1 ff.).
RF 1720	Regeringsform 1720. K. M:ts och riksens ständers fastställda regeringsform Sthlm 2/5 1720 (Hildebrand s. 86 ff.; Modée I s. 148).
RF 1772	Regeringsform 1772. K. M:ts och riksens ständers fastställda regeringsform 21/8 1772 (Hildebrand s. 119 ff.; Modée X s. 6).
RP	Lag om införande av nya rättegångsbalken 20/12 46 (nr 804).
RProt I	Riksdagens protokoll, FK.
RProt II	Riksdagens protokoll, AK.
RR	Rådstuvurätt(en), rådhusrätt(en).
RRev	Riksdagens revisorers berättelse.
RSkr	Riksdagens skrivelse.
RÅ	Regeringsrättens årsbok.
Saar	Statens allmänna avlöningsreglemente 30/6 48 (nr 436).
SemL	Lag om semester 17/5 63 (nr 114).
SemL 1945	Lag om semester 29/6 45 (nr 420).
ServL	Lag om servitut 14/6 07 (nr 36 s. 25).
SFS	Svensk författningssamling.
ShjL	Lag om socialhjälp 4/1 56 (nr 2).
SJA	Juridiskt arkif, utgifvet af Carl Schmidt. Bd 1—34. Christianstad 1830—62.
SjhL 1940	Lag om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus 20/12 40 (nr 1044).
SjhL 1959	Sjukhuslag 17/4 59 (nr 112).
SjvL	Sjukvårdslag 6/6 62 (nr 242).
Sjöl 1864	Sjölög 23/2 1864 (nr 22).
Sjöl 1891	Sjölög 12/6 1891 (nr 35).
SjömansL 1922	Sjömanslag 15/6 22 (nr 270).
SjömansL 1952	Sjömanslag 30/6 52 (nr 530).
SkattebrL	Skattebrottslag 2/4 71 (nr 69).
SkattestrL	Skattestrafflag 11/6 43 (nr 313).
SkmL	Lag om skiljemän 14/6 29 (nr 145).
SkogsvL 1903	Lag angående vård av enskildes skogar 24/7 03 (nr 79).
SkogsvL 1923	Skogsvårdslag 15/6 23 (nr 212).
SkogsvL 1948	Skogsvårdslag 21/5 48 (nr 237).
SKT	Svensk Kommunal-tidning, Organ för kommunala och fattigvårdsärenden. Under medverkan af fackmän utgifven af Robert Brandel. Årg. 1—18. Sthlm 1901—18.
SL	1864 års strafflag.
SM	Socialvårdsmål.
SOU	Statens offentliga utredningar.
SR	Skatterätt(en).
SST	Svenska stadsförbundets tidskrift.
ST	Statsvetenskaplig tidskrift.
StadspIL 1907	Lag angående stadsplan och tomtindelning 31/8 07 (nr 67).
StadspIL 1931	Stadspanelag 29/5 31 (nr 142).
STL	Statstjänstemannalag 3/6 65 (nr 274).
StU	Statsutskottet(s) utlåtande).
StämpelavgF	KF angående stämpelavgiften 19/11 14 (nr 383).
StämpelskF	Stämpelskatteförordning 21/5 64 (nr 308).
SvJT	Svensk juristtidning. (SvJT jämte rf avser rättsfall publicerade i tidningens rättsfallsavdelning.)
SvSkatteT	Svensk skattetidning.

SVT	Svenska vägföreningens tidskrift.
SäU	Särskilda utskottet(s utlåtande).
TAF	Tidskrift för allmän försäkring.
TaxF 1910	KF om taxeringsmyndigheter och förfarande vid taxering 28/10 10 (nr 117).
TaxF 1928	Taxeringsförordning 28/9 28 (nr 379).
TaxF 1956	Taxeringsförordning 23/11 56 (nr 623).
TF	Tryckfrihetsförordningen.
TfR	Tidsskrift för rettsvitenskap.
TR	Tingsrätt.
TU	Tillfälligt utskott(s utlåtande).
TullavgF	KF angående förfarandet i vissa fall vid oriktig avgiftsberäkning hos tullverket 24/5 28 (nr 124).
TullavgK	KK med tillämpningsföreskrifter till förordningen angående förfarandet i vissa fall vid oriktig avgiftsberäkning hos tullverket 22/6 28 (nr 205).
TullSt 1877	Tullstadga 2/11 1877 (nr 36).
TullSt 1927	Tullstadga 7/10 27 (nr 391).
UB	Utsökningsbalken. (1734 års lag.)
UF 1945	Uppbördsförordning 31/12 45 (nr 896).
UF 1953	Uppbördsförordning 5/6 53 (nr 272).
af Ugglas	Samling af Kongl. Maj:ts bref och förklaringar, hwilka til swar på inkomna förfrågningar om lagens rätta förstånd, utfärdade blifwit, 1760—1766; utgifwen af Samuel Ugla. Sthlm 1776. — D:o, 1767—1775; utgifwen af Samuel af Ugglas. Sthlm 1780. — D:o 1776—1792; utgifwen af Samuel af Ugglas. Sthlm 1794.
UL	Utsökningslagen.
UP	KF om nya utsökningslagens införande och vad i avseende därå iakttagas skall 10/8 1877 (nr 31 s. 51).
UR 1911	Uppbördsreglemente 19/5 11 (nr 27).
UR 1917	Uppbördsreglemente 14/12 17 (nr 838).
UtlL	Utlänningslag 30/4 54 (nr 193).
VaL	Lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar 5/6 70 (nr 244).
VarumL 1884	Lag om skydd för varumärken 5/7 1884 (nr 29).
VarumL 1960	Varumärkeslag 2/12 60 (nr 644).
VaruskF	KF om varuskatt 25/5 41 (nr 251).
VD	Vattendomstol.
VF	KF om jordägares rätt över vattnet å hans grund 30/12 1880 (nr 57).
VL	Vattenlagen.
VägL 1891	Lag angående väghållningsbesvärets utgörande på landet 23/10 1891 (nr 68).
VägL 1934	Lag om allmänna vägar 7/6 34 (nr 241).
VägL 1943	Lag om allmänna vägar 30/6 43 (nr 431).
VägL 1971	Väglag 10/12 71 (nr 948).
VägtrF	Vägtrafikförordning 28/9 51 (nr 648).
VärnplL	Värnpliktslag 30/12 41 (nr 967).
VäxelL	Växellag 13/5 32 (nr 130).
W	Samling af kgl. bref och resolutioner rörande tillämpningen af de nya kommunalförordningarne, utgifven af Wilh. Walldén m. fl. H. 1—15. Sthlm 1866—1909.
YFL	Lag om yrkesskadeförsäkring 14/5 54 (nr 243).
ÄB	Ärvdabalken.
ÄlgavgK	KK om älgavgift m. m. 9/4 65 (nr 260).
ÄR	Ägodelningsrätt.
öex	Överexekutor.
ÖÄ	Överståthållarämbetet.

